

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
ÄRIÕIGUSE JA INTELLEKTUAALSE OMANDI ÕPPETOOL

Madis Meristo

RIIGI OSALUSEGA ÄRIÜHINGU JUHTORGANITE
ÕIGUSLIK REGULEERIMINE

Magistritöö

Juhendaja dr iur A. Vutt

2013

Sisukord

Sissejuhatus	4
I. Nõuded juhtorgani liikme kandidaadile	8
1. Kvalifikatsioon, töökogemus ja maine	8
2. Konkurentsikeeld	12
3. Juhtimisvigade puudumine	14
4. Sõltumatus	16
5. Andmete esitamine	18
II. Riigikogu liige juhtorgani liikmena	20
1. Juhatus liige	20
2. Nõukogu liige	20
1) Kokkuvõtte lähiajaloost	20
2) Nõukogu kui riigiamet	24
3) Osaluse valitseja ja nõukogu liikme vaheline huvide konflikt	25
(1) Nõukogu liikmetele volituste andmine	25
(2) Teavitamis- ja aruandekohustus	26
(3) Osaluse valitseja nõukogu liikme tasu kehtestajana	27
(4) Äriühingu strateegiliste eesmärkide määratlemine ja nende saavutamise hindamine	28
III. Juhtorgani liikme tasustamine	29
1. Tasu kehtestajad	29
2. Nõukogu liige	35
1) Põhitasu	35
2) Lisatasu	38
3) Lahkumishüvitis	41
3. Juhatus liige	42

1) Põhitasu	42
2) Lisatasu.....	49
3) Lahkumishüvitis	55
 IV. Juhtorgani liikmete huvide deklareerimine	59
 Kokkuvõte	61
 The regulation of the boards of a state-owned enterprise.....	68
 Kasutatud kirjandus	75

Sissejuhatus

Käesoleva magistritöö teemaks on riigi osalusega äriühingu juhtorganite õiguslik reguleerimine. Töö pealkiri on valitud teadlikult üldine, et vältida liiga pikka ning kõiki käsitletavaid probleeme hõlmata üritavat pealkirja. Riigi osalusega äriühingutele on võrreldes eraomandis olevate äriühingutega kehtestatud teatavad kõrgemad nõudmised riigivaraseaduse¹ ning muude õigusaktidega. Kusjuures riigi osalusega äriühingu juhtimisele kehtestatud kõrgemad nõudmised on puhtalt sisesuhte reguleerimiseks, s.o. omanike (riigi ja teiste aktsionäride/osanike) ja juhtorganite vaheliste suhete reguleerimiseks. Äriühingu poolt kõrgemate nõuete järgimata jätmine ei mõjuta äriühingu ja kolmandate isikute vaheliseid suhteid. Samuti peavad riigi osalusega äriühingud järgima hea ühingujuhtimise tava². Hea ühingujuhtimise tava on Finantsinspektsiooni poolt vastuvõetud reeglistik, mis on mõeldud järgimiseks eelkõige äriühingutele, millede aktsiad on noteeritud NASDAQ OMX Tallinn börsil. Kuna Eesti on Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsiooni (edaspidi OECD) liikmesriik, järgib Eesti ka OECD poolt kehtestatud ühingujuhtimise põhimõtteid. Riigikontrolli aruande kohaselt ei ole kõik riigi osalusega äriühingud kursis kõikide nende tegevust puudutavate reeglitega ning seetõttu esineb õigusaktidest tulenevate nõuete eiramist teadmatusel. Autor püüab analüüsida kõiki õigusakte ning nende regulatsioone, mis puudutavad käesolevas töös käsitletud teemasid.

Riigi osalusega äriühingute juhtimisega seonduv on käesoleva töös kirjutamise ajal ühiskonnas varasemast sagedamini esile kerkinud. Meedias on palju kõneainet tekitanud AS'i Estonian Air juhtimise ning juhtorgani liikme tasustamisega seonduv. Sellega seoses on võrreldud teiste riigi osalusega äriühingute juhtorgani liikmete töötasusid ning esitatud arvukalt arvamusi töötasu suuruse määramise kohta. Samuti on võrreldud juhatuse liikmete töötasusid kõrgemate riigiteenistujate ametipalkadega. Kusjuures riigi osalusega äriühingute juhtide töötasude suurus ei ole arutlusteemaks ainult Eestis. 2010. aastal otsustas Ungari valitsus kehtestada töötasu ülempiiri riigi osalusega äriühingute tegevjuhtidele. Sama otsustas 2012. aastal Hispaanias võimule tulnud konservatiivne valitsus. Kodanike teadlikkus suureneb aasta-aastalt ning maksumaksjad tunnevad järjest enam, et osa nende rahast läheb riigi ettevõtete juhtide töötasuks või ettevõtete investeeringuteks. Seega tunnevad inimesed võrreldes eraettevõtetega sügavamat huvi, kuidas riigi ettevõtteid juhitakse ning kas seda

¹ Riigivaraseadus (edaspidi RVS), RT I 2009, 57, 381.

² Hea ühingujuhtimise tava (edaspidi HÜT). Arvutivõrgus: <http://www.fi.ee/failid/20050922HYT.pdf> (02.05.2013).

tehakse tulemuslikut. Teatavasti teenib riik enda ettevõttest dividende võttes piltlikult öeldes puhast tulu, kuivõrd tulumaks laekub samuti riigi tuludesse. Inimeste suurenevast huvist äriühingute juhtide tasustamise vastu räägib ka asjaolu, et Šveitsis alгатati rahvaalgatuse korras konstitutsiooni muudatus, millega piiratakse äriühingute juhtidele välja makstavaid hüvitisi.

Palju kõneainet on pakkunud ka Riigikogu liikmete tegutsemine riigi osalusega äriühingute nõukogudes. Viidatakse eelmise õiguskantsleri seisukohale, mille kohaselt on Riigikogu liikme osalemine riigi osalusega äriühingus vastuolus võimude lahususe põhimõttega ning seetõttu lubamatu. Teine huvigrupp on seisukohal, et Riigikogu liikmete määramine nõukogudesse on seaduslik ning jätkab nende määramist nõukogudesse ka käesoleval ajal.

Magistritöö esimeses peatükis käsitletakse nõudeid, mis on kehtestatud juhtorgani liikme kandidaadile. Riigi osaluse valitseja (aktsionäri või osaniku õiguste teostaja) peab juhtorgani liikme valimisel arvestama riigivaraseadusest tulenevate kõrgemate nõudmistega võrreldes äriseadustiku üldregulatsiooniga. Samuti peab osaluse valitseja hoolitsema, et vastavad kõrgemad nõudmised oleks sätestatud äriühingu põhikirjas. Antud peatükis vaadeldakse kõiki täiendavaid nõudmisi võrreldes äriseadustikuga ning analüüsitakse kriitiliselt nende eesmärki ja vajalikkust. Analüüsi eesmärgiks on välja selgitada, kas hetkel kehtiv regulatsioon on kohane ning proportsionaalne sobiva kandidaadi leidmiseks. Uurimisel kasutatakse võrdlusena regulatsioone, mis on kehtestatud krediidiasutustele, investeerimisühingutele ning äriühingutele, mille aktsiad on noteeritud väärtpaberiturul.

Teine peatükk puudutab samuti juhtorgani liikme kandidaati, kuid teema mahukuse tõttu ning ülevaatlikumaks esitamiseks on see eraldi peatükina vormistatud. Käsitletavaks teemaks on Riigikogu liige juhtorgani liikmena. Seaduse tasandil ei ole reguleeritud Riigikogu liikmete kuulumise lubatavust riigi osalusega äriühingute nõukogudesse. Taasiseseisvumise algul kerkis teema päevakorda, kuid õiguslikku selgust selles küsimuses ei saanud. Pärast seda on põhimõtteliselt igas Riigikogu koosseisus arutatud nõukogudesse kuulumise lubatavust, kuid seaduse muudatusteni jõutud ei ole. Käesolevas peatükis analüüsib autor, kas Riigikogu liikme riigi osalusega äriühingu juhtorganisse kuulumine on riigiametis olek ja seetõttu võimude lahususe põhimõttega vastuolus ning kas Riigikogu liikme ja täidesaatva võimu vahelist huvide konflikti on võimalik vältida. Nimetatud juriidilistele probleemidele vastuste leidmine võiks viia seaduse muudatuseni, mis annaks lõpliku selguse, kas Riigikogu liikmeid

määrata nõukogudesse või mitte. Kui nende määramine on lubatud, tuleks määramisel lähtuda isikute kvalifikatsioonist, mitte erakondlikust kuuluvusest nagu käesoleval ajal.

Kolmas peatükk räägib juhtorgani liikme tasustamisest. Arutlusel on kõik juhtorgani liikmele tööülesannete täitmisel makstavad tasud ning võimaldatavad hüved. Esiteks on võrdlev analüüs tasude ja hüvede kehtestajatest erinevates riikides ning seejärel juhtorganite liikmetele makstavate tasude käsitlus. Eesmärk on välja uurida, milliseid põhimõtteid tuleb järgida riigi osalusega äriühingute juhtorgani liikmete tasustamisel ning kas see regulatsioon on sobiv ning teenib riigi osalusemise eesmärke äriühingutes.

Neljas peatükk käsitleb juhtorgani liikmete huvide deklareerimist. Kuivõrd OECD nõuab liikmesriikide riigi osalusega äriühingutelt vastutustundliku ettevõtluse tegevuskava kehtestamist ning täitmist, on käesolevas töös käsitletud ka juhtorgani liikme vastutustundlikku käitumist korruptsioonivastase seaduse kontekstis. Antud peatüki eesmärgiks on välja selgitada, kas äriühingute juhtorgani liikmete huvide deklareerimine on vastutustundliku ettevõtluse ja korruptsiooni ennetamise seisukohalt oluline ja proportsionaalne.

Käesolev magistritöö on suuresti teoreetiline käsitlus. Kasutusel on erinevad uurimismeetodid, muuhulgas kronoloogiline, kvalitatiivne ja võrdlev meetod. Teemades, kus on selguse huvides kajastatud probleemi kujunemist ning välja pakutud lahendusvariante, kasutatakse muuhulgas kronoloogilist uurimismeetodit. Teemades, kus kujunemislugu ei ole niivõrd oluline kui praegune olukord, on kasutatud kvalitatiivset ja võrdlevat meetodit. Töös on kasutatud ka kohtupraktika empiirilist analüüsi niivõrd, kui töös käsitletud teemadest on tõusetunud kohtuvaidlusi. Juhtorgani kandidaati käsitlevas peatükis puudub kohtupraktika analüüs, kuna juhtorgani liikme valimine on puhtalt üldkoosoleku või nõukogu pädevuses ning isiku valimata jätmine ei anna talle kaebeõigust enda õiguste kaitseks kohtusse pöördumiseks. Töö autoril puuduvad Eesti kontekstis andmed selle kohta, et mõnda juhtorgani liikme kandidaati oleks valimisel põhjendamatult diskrimineeritud. Töö koostamisel on kasutatud riigivaraseadust ning selle eelnõu materjale, teisi siseriiklikke õigusakte, mis puudutavad riigi osalusega äriühinguid või muid äriühinguid, mille puhul on kehtestatud teatavad kõrgemad nõudmised. Käesolevas töös käsitlevate teemade kohta on algatatud Riigikogus mitmeid eelnõusid, mis ei ole seaduse teksti jõudnud – ka nendest on antud ülevaade ning lisatud kommentaarid. Töös on kasutatud Euroopa Liidu õigusakte, mis antud teema kontekstis on nii resolutsiooni kui ka soovitude vormis. Kasutatud on ka

erinevaid ühingujuhtimise tavaid. Nende valikul on arvestatud puutumust Eesti riigi osalusega äriühingutega. Kõik riigi osalusega äriühingud peavad järgima Finantsinspektsiooni vastu võetud ühingujuhtimise tava, kuid näiteks Eesti Energia AS järgib täiendavalt Ühendkuningriigi ühingujuhtimise tava (*The Combined Code on Corporate Governance*), kuna ettevõtte on Londoni börsil noteerinud võlakirjad. Lisaks järgitakse enamasti ka Balti ühingujuhtimise instituudi vastu võetud soovitusi. Käesoleva töö kirjutamisel on abiks olnud riigiosalusega äriühingute põhikirjad ning majandusaasta aruanded. Kasutatud on ka õigusteadlaste artikleid, mis seostuvad töö sisuga.

I. Nõuded juhtorgani liikme kandidaadile

1. Kvalifikatsioon, töökogemus ja maine

Riigi osalusega äriühingu juhtorgani liikme kandidaadil peavad eeskätt olema oma ülesannete täitmiseks vajalikud teadmised ja kogemused, arvestades juriidilise isiku tegevus- ning finantsvaldkonda.³ Hea ühingujuhtimise tava punkti 3.2.1. alusel valitakse nõukogu liikmeteks isikud, kellel on nõukogu töös osalemiseks piisavad teadmised ja kogemused. Nõukogu liikme valimisel võetakse arvesse nõukogu ja ühingu tegevuse iseloomu.

Kandidaadil peab olema võimelisus tegutseda temalt oodatava hoolsusega ning tema ametikohale esitatavate nõuete kohaselt, lähtudes juriidilise isiku eesmärkidest ja huvidest ning vajadusest tagada riigi kui aktsionäri, osaniku, asutaja või liikme huvide tõhus kaitse.⁴ Hea ühingujuhtimise tava punkti 3.2.3. kohaselt peab nõukogu liige, eriti nõukogu esimees, kandma hoolt selle eest, et tal on piisavalt aega nõukogu liikme kohustuste täitmiseks.

Riigivaraseaduse eelnõu 437 SE seletuskirja⁵ lisas „Märkuste ja ettepanekute tabel“ on Riigikohus RVS § 80 lg 1 p 2 kohta avaldanud järgneva seisukoha: „*Tähelepanu tuleb juhtida sellele, et regulatsioon, mille kohaselt tuleb igal juhul üheaegselt tagada aktsionäri huvide tõhus kaitse ja samaaegselt (tegutseda – M.M.) ka ühingu eesmärkide ja huvide kohaselt, võib tekitada vastuolu. Üldise ühinguõiguslik(u – M.M.) hoolsuskohustuse reeglistik peaks meie arvates olema täiesti piisav vastava küsimuse reguleerimiseks ega vaja erinorme olukorrale, kus aktsionäriks (asutajaks, liikmeks) on riik.*“⁶ Eelnõu koostajad on seejärel konstateerinud, et tegu on sügavalt õigusteoreetilise küsimusega ning arvamusi on laias diapasoonis. Sätte tekst võeti muutmata kujul vastu.

Äriseadustiku kohaselt peab juhatuse tegutsema majanduslikult kõige otstarbekamal viisil. Vastutuse seisukohalt on oluline, et juhatuse liige täidaks oma kohustusi korraliku ettevõtja hoolsusega. Juhatuse peab juhtimisel kinni pidama nõukogu seaduslikest korraldustest. HÜT punkti 2.1.1. järgi teeb juhatuse igapäevaseid juhtimisotsuseid iseseisvalt ning jätab kõrvale isiklikud ja/või kontrolliva aktsionäri huvid. Juhatuse lähtub otsustamisel ühingu ja kõikide

³ RVS § 80 lg 1 p 1.

⁴ RVS § 80 lg 1 p 2.

⁵ Riigivaraseaduse eelnõu 437 SE seletuskiri. Arvutivõrgus: http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&page=pub_file&file_id=af287b96-4439-2fa7-919d-df7297d725d1& (02.05.2013).

⁶ Riigivaraseaduse eelnõu 437 SE seletuskirja lisa Märkuste ja ettepanekute tabel, lk 6.

aktsionäride parimatest huvidest ning kohustub tagama ühingu jätkusuutliku arengu vastavalt seatud eesmärkidele ja strateegiale.

Juhatuse liige peab eeltoodu alusel tegutsema ühingu ja kõigi aktsionäride parimates huvides. Kontrolliva aktsionäri (reeglina riigi) huvisid ei tohi eelistada kõigi aktsionäride ühisele huvile. Juhul, kui eelnevalt viidatud RVS § 80 lg 1 p 2 tõlgendada nii nagu on seda teinud Riigikohus, tuleb asuda seisukohale, et riik on kehtestanud kaks vastandlikku õigusnormi ühes õigusaktis. RVS § 80 lg 1 p 2 kohustab juhtorgani liiget eelistama riigi huvisid kõigi aktsionäride ühisele huvile. Samas RVS § 88 lg 1 p 10 kohustab ühingu juhtimisel rakendama hea ühingujuhtimise tava, mille punkti 2.1.1. järgi peab juhatus kõrvale jätma kontrolliva aktsionäri huvid. Seega tuleb RVS § 80 lg 1 p 2 tõlgendada nii, et juhtorgani liige peab tegutsema kõigi aktsionäride parimas huvis. Tõlgenduse kasuks räägib ka asjaolu, et juhul, kui juhatuse liige eirab kohustust tegutseda kõigi aktsionäride huvides, võib see kaasa tuua vastutuse kohustuste rikkumise eest. Samas kui juhatus jätab kontrolliva aktsionäri huvides tegutsemata, võib see kaasa tuua tema tagasikutsumise, mis on kindlasti parem variant kui tsiviil- või kriminaalõiguslik vastutus.

Äriseadustiku kohaselt planeerib nõukogu aktsiaseltsi tegevust ja korraldab aktsiaseltsi juhtimist ning teostab järelevalvet juhatuse tegevuse üle. Kontrolli tulemused teeb nõukogu teatavaks üldkoosolekule. Nõukogu peab taotlema juhatusest aktsionäride üldkoosoleku kokkukutsumist, kui see on aktsiaseltsi huvides. Nõukogu liige peab oma kohustusi täitma korraliku ettevõtja hoolsusega. HÜT punkti 3.1.1. alusel on nõukogu ülesandeks juhatuse tegevuse korrapärane kontrollimine. Nõukogu osaleb oluliste ühingu tegevust puudutavate otsuste tegemisel. Nõukogu tegutseb iseseisvalt ja ühingu ning kõigi aktsionäride parimates huvides. Seega kehtib nõukogu liikme puhul samasugune tõlgendus nagu juhatuse liikme puhul. Nõukogu peab tegutsema kõigi aktsionäride huvides, kuna vastasel juhul võib kaasneda vastutus kohustuste rikkumise eest. Samas, kui nõukogu jätab eelistamata kontrolliva aktsionäri huvid, on ainsaks „sanktsiooniks“ liikmete tagasikutsumine osaluse valitseja poolt.

Väärtpaberituruseaduse⁷ (edaspidi VPTS) § 79 lg 1 kohaselt võib investeerimisühingu juhiks valida või määrata üksnes isikud, kellel on investeerimisühingu juhtimiseks vajalik haridus, kogemused, kutsealane sobivus ning laitmatu maine. Sama seaduse § 81 lg 3 kohaselt võib Finantsinspektsioon nõuda ühingult juhi tagasikutsumist, kui juhi tegevus on näidanud, et ta ei

⁷ Väärtpaberituruseadus, RT I 2001, 89, 532.

ole suuteline investeerimisühingut usaldusväärselt ja kindlalt juhtima. Krediidiasutuste juhtidele on kehtestatud analoogsed nõuded. Krediidiasutuste seaduse⁸ (edaspidi KAS) § 48 lg 2 alusel võib krediidiasutuse ning finantsvaldusettevõtja juhtideks valida või määrata vaid isikuid, kellel on krediidiasutuse juhtimiseks vajalik haridus, kogemused, kutsealane sobivus ning laitmatu ärialane reputatsioon. Sama paragrahvi lõike 3 kohaselt on muuhulgas keelatud valida või määrata juhtorgani liikmeks isikut, kelle varasem tegevus on näidanud, et ta muul mõjuval põhjusel ei ole sobiv äriühingut juhtima.

Riigivaraseadus ei käsitle otseselt maine küsimust. Samuti ei ole hea ühingujuhtimise tavas käsitletud juhtorgani liikmete mainet. Riigivaraseaduses sätestatud nõue – võimelisus tegutseda oodatava hoolsusega ning ametikohale esitatavate nõuete kohaselt – ei hõlma ilmselt laitmatu maine nõuet ning keeldu valida või määrata juhtorgani liikmeks isik, kellel võib-olla ei ole varasem töökogemus ainult kiitusi ning töövõite täis. Käesoleva magistritöö kirjutamise ajal oli AS'i Estonian Air (90% riigi osalus, 10% SAS) juhatuse esimeheks Jan Palmér, kelle varasemalt juhitud ettevõtetest üks pankrotistus aasta varem. Antud hetkel on vara öelda, kas AS'i Estonian Air juhatuse esimees suudab ettevõtte madalseisust välja tuua või mitte, kuid tundub, et nimetatud seik tema juhtimisalaseid omadusi negatiivses mõttes ei mõjuta. 2012 aasta oktoobris nimetati börsiettevõtte Arco Vara AS juhatuse esimeheks Tarmo Sild. Kuna Tarmo Sild on ametialase süüteo eest kriminaalkorras karistatud, tekitas see mõningast kõlapinda meedias. Arco Vara börsiteatele juhatuse liikme vahetumise kohta reageeris järgmisel päeval Nasdaq OMX Balti turujärelevalve juht Janno Saar järgneva kommentaariga:

„Kuigi börsi reglement ja Hea Ühingujuhtimise Tava ei sea konkreetseid piiranguid ettevõtte juhi sobivusele, oleme turukorraldajana eeldanud, et börsiettevõtete nõukogud ja omanikud peavad turu läbipaistvust ja usaldusväärsust piisavalt oluliseks, et kuritegudes süüdi mõistetud inimesi avalike ettevõtete juhtideks ei vali./--/ Näib, et üldine ühingujuhtimise tava Eesti ettevõtluses ei ole veel jõudnud vajalikule tasemele ning seetõttu peame vastavad selgesõnalised piirangud lisama ka börsi reeglitesse. Sarnaselt laitmatu reputatsiooni nõudele, mis kehtib investeerimisühingute, pankade ja börsi juhtidele.“⁹

⁸ Krediidiasutuste seadus, RT I 1999, 23, 349.

⁹ Nasdaq OMX Balti, „Börs: Arco kahjustab väärtpaberituru usaldusväärsust“. Äripäev. Arvutivõrgus: <http://www.ap3.ee/article/2012/10/17/bors-arco-kahjustab-vaartpaberi-turu-usaldusvaarsust> (02.05.2013).

Riigi osalusega äriühingu juhtorganisse on ametialase kuriteo eest karistatud isiku valimine välistatud. Sellest täpsemalt käesoleva peatüki alapunktis 3). Küll aga ei saa väita, et ainsaks mainet kahjustavaks faktoriks on kriminaalkorras karistatus. Seega võib väita, et praegusel hetkel on võimalik riigi osalusega äriühingu juhtorganisse valida isik, kellel ei pruugi olla laitmatu reputatsioon. Loomulikult on igakordse hindamise küsimus, kas ja millises ulatuses on isiku maine kahjustatud ning kuidas see võib mõjutada tema tulevasi tööülesandeid. Ilmselt seaduse tasandil ei ole mõistlik sätestada analoogset piirangut väärtpaberituruseaduses ning krediitiasutuste seaduses sätestatuga, kuna see võib põhjendamatult kitsendada isikute ringi, keda valida juhtorganitesse. Juhul, kui laitmatu maine nõue lisatakse hea ühingujuhtimise tava, toimub selle järgimine „täida või selgita“ põhimõttel ning juhul, kui isiku kvalifikatsioon kaalub üles tema maine probleemid, tuleb seda ühingujuhtimise aruandes selgitada.

2. Konkurentsikeeld

Riigivaraseaduses on sätestatud loetelu piirangutest, mille puhul isik ei tohi olla riigi osalusega äriühingu juhtorgani liige. Need piirangud käsitlevad konkurentsi, seega võiks käesolev alateema olla pealkirjastatud kui juhtorgani liikme konkurentsikeeld.

Juhtorgani liikmeks ei või olla füüsilisest isikust ettevõtja, kes tegutseb äriühinguga samal tegevusalal ega ole äriühingu aktsionär või osanik.¹⁰ Äriseadustik lubab juhatuse liikmele nimetatud tegevust nõukogu nõusolekul ning nõukogu liikmele nimetatud tegevust üldkoosoleku nõusolekul, kuid riigivaraseadus sätestab absoluutse keelu.

Juhtorgani liikmeks ei või olla äriühinguga samal tegevusalal tegutseva täisühingu osanik või usaldusühingu täisosanik, kui ta ei ole äriühingu osanik või aktsionär.¹¹ Äriseadustik lubab analoogselt eelmisele piirangule sellist tegevust juhatuse liikmele nõukogu nõusolekul ning nõukogu liikmele üldkoosoleku nõusolekul, kuid riigi osalusega äriühingu puhul on see keelatud. Siiski on võimalik, et isikul on riigi osalusega äriühingus vähemusotsustusõigus ning ta tegutseb äriühinguga samal tegevusalal täisühingu osaniku või usaldusühingu täisosanikuna. Praktikas ei ole selline asi ilmselt levinud, kuna isikud ei soovi täisühingu kohustuste eest vastutada solidaarselt kogu oma varaga. Samuti ei ole levinud usaldusühingud, kuna ka selle täisosanik vastutab usaldusühingu kohustuste eest solidaarselt kogu oma varaga.

Juhtorgani liikmeks ei või olla isik, kellele kuuluva osaga või aktsiatega on esindatud vähemalt 1/10 osa- või aktsiakapitalist äriühingus, mis tegutseb äriühinguga samal tegevusalal ning see äriühing ei ole äriühingu osanik või aktsionär.¹² Erinevalt eelmisest piirangust leiab antud piirang kindlasti rohkem kohaldamist. Isik, kes on riigi osalusega äriühinguga samal tegevusalal tegutseva ühingu omanik, võib saada juhtorganis ebaausa konkurentsieelise, kui temale saab teatavaks äriühingu varem avaldamata siseteave ning ärisaladus.

Juhtorgani liikmeks ei või olla äriühinguga samal tegevusalal tegutseva äriühingu juhtorgani liige, välja arvatud juhul, kui tegu on riigi osalusega äriühinguga või selle äriühinguga samasse kontserni kuuluva äriühinguga või äriühinguga, mis on selle äriühingu osanik või

¹⁰ RVS § 80 lg 2 p 1.

¹¹ RVS § 80 lg 2 p 2.

¹² RVS § 80 lg 2 p 3.

aktsionär.¹³ Äriseadustik võimaldab juhatuse liikmel nõukogu nõusolekul ja nõukogu liikmel üldkoosoleku nõusolekul olla juhtorgani liige samal tegevusalal tegutsevas äriühingus, mis ei kuulu samasse kontserni. Riigivaraseaduse täiendav piirang on asjakohane ja põhjendatud. Isik, kes tegutseb riigi osalusega äriühinguga samal tegevusalal, võib saada ebaausa konkurentsieelise, mis kahjustab otseselt riigi osalusega äriühingut ning üldisemalt tervet majanduskeskkonda.

Juhtorgani liikmeks ei või olla isik, kellel on selle eraõigusliku juriidilise isikuga seotud olulised ärihuvid, mis väljenduvad muu hulgas olulise osaluse omamises selles juriidilises isikus väärtpaberituruseaduse § 9 tähenduses või kuulumises sellise äriühingu juhtorganisse, kes on selle eraõigusliku juriidilise isiku oluline kaupade müüja või ostja, teenuste osutaja või tellija.¹⁴ Oluline osalus väärtpaberituruseaduse tähenduses on otsene või kaudne osalus äriühingu aktsia- või osakapitalis, mis on vähemalt 10 protsenti äriühingu aktsia- või osakapitalist, seda väljendavatest kõigist õigustest või kõigist häälest äriühingus või mis võimaldab olulise mõju äriühingu juhtorganite üle. Oluliste ärihuvide legaaldefiniitsioon puudub. Võiks asuda seisukohale, et samal tegevusalal tegutsemine (olulise osaluse omamine sellises äriühingus) on kindlasti oluline ärihuvi, samuti seotus majandus- ja kutsetegevuses olulises mahus. Äriseadustiku § 318 lg 6 alusel on aktsiaseltsi ja nõukogu liikme vahel tehtud tehing tühine, kui tehinguga ei nõustunud üldkoosolek. See ei kehti tehingu suhtes, mis tehakse aktsiaseltsi igapäevases majandustegevuses kauba või teenuse turuhinna alusel. Seega riigivaraseadus laiendab nimetatud keeldu ning keelatud on ka turuhinna alusel tehtav majandustegevus, kui sellel majandustegevusel on oluline mõju riigi osalusega äriühingule. 1. märtsil 2013 jõustunud elektrituruseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse¹⁵ §-ga 4 muudeti riigivaraseaduse § 81 lg 2. Uus redaktsioon sätestab, et põhivõrguettevõtja osaluse valitseja ei või valida või teha ettepanekut valida nõukogu liikmeks elektrienergia tootmise või müügiga tegeleva ettevõtja nõukogu liikmeid. Ilmselt soovis seadusandja osaluse valitsejale anda konkreetseid juhised, millised juhtorgani liikmed riigi osalusega põhivõrguettevõtja nõukogusse määrata ei tohi. Käesoleva töö autor leiab, et nimetatud piirangu oleks võinud jõuda ka RVS § 80 lg 4 p 6 tõlgendamisel, kuna elektrienergia tootmise või müügiga tegeleva ettevõtja juhtorgani liikmel on oluline ärihuvi seoses põhivõrguettevõtjaga.

¹³ RVS § 80 lg 2 p 4.

¹⁴ RVS § 80 lg 4 p 6.

¹⁵ Elektrituruseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus, RT I, 28.06.2012, 1.

3. Juhtimisvigade puudumine

Juhtorgani liikme kandidaadile on sätestatud veel teatud nõuded, millele ta peab vastama. Käesoleva töö autor on need nõuded koondanud pealkirja alla – juhtimisvigade puudumine. Pankrotiseaduse¹⁶ § 28 lg 2 alusel loetakse raskeks juhtimisveaks füüsilisest isikust võlgniku või juriidilisest isikust võlgniku juhtorgani liikme poolt oma kohustuse rikkumist tahtlikult või raske hooletuse tõttu. Autor ei hakanud peatüki nime täiendama sõnaga „raskete“, kuna antud peatüki eesmärk ei ole analüüsida juhtimisvea mõistet. Raske juhtimisvea mõistet ja sisu põhjalikumalt avav Riigikohtu praktika puudub.¹⁷

Juhtorgani liikmeks ei või olla isik, kelle süüline tegevus või tegevusetus on kaasa toonud isiku pankroti.¹⁸ Oluline on see, et piirang kehtib ainult süülise tegevuse või tegevusetuse kohta ehk isiku süü peab olema tuvastatud. Seadusandja mõte ei ole nimetatud sätte puhul kindlasti see, et isiku süü oleks ilmingimata tuvastanud süüteomenetluses (karistusseadustiku¹⁹, edaspidi KarS, § 384 sätestab maksejõuetuse põhjustamise süüteo koosseisu), piisab ka tsiviilõigusliku vastutuse tuvastamisest.

Juhtorgani liikmeks ei või olla isik, kelle süüline tegevus või tegevusetus on kaasa toonud juriidilisele isikule antud tegevusloa kehtetuks tunnistamise.²⁰ Analoogselt eelneva lõiguga on oluline süü olemasolu. Asjaolud, mille esinemisel võib haldusorgan majandustegevuse registreeringu kustutamise otsuse teha, on sätestatud majandustegevuse registri seaduses.²¹ Valeandmete esitamine on ilmselt levinuim olukord, mille puhul saaks rääkida süülisest käitumisest.

Juhtorgani liikmeks ei või olla isik, kellel on ärikeeld.²² Ärikeelu mõiste on sätestatud pankrotiseaduse § 91 lg 1 – füüsilisest isikust võlgnik ei tohi tema pankroti väljakuulutamisest kuni pankrotimenetluse lõpuni kohtu loata olla ettevõtja, juriidilise isiku juhtorgani liige, juriidilise isiku likvideerija ega prokurist.

¹⁶ Pankrotiseadus, RT I 2003, 17, 95.

¹⁷ Vutt. M. Raske juhtimisvea analüüs. Riigikohus 2008, lk 2.

¹⁸ RVS § 80 lg 4 p 1.

¹⁹ Karistusseadustik, RT I 2001, 61, 364.

²⁰ RVS § 80 lg 4 p 2.

²¹ Majandustegevuse registri seadus, RT I 2004, 12, 79.

²² RVS § 80 lg 4 p 3.

Juhtorgani liikmeks ei või olla isik, kelle süüline tegevus või tegevusetus on tekitanud kahju juriidilisele isikule.²³

Eelnevad viis loetletud piirangut kehtivad viis aastat pärast pankroti väljakuulutamist, tegevusloa kehtetuks tunnistamist, ärikeelu lõppemist või kahju hüvitamist.

Juhtorgani liikmeks ei või olla isik, keda on majanduslase, ametialase või varavastase kuriteo eest karistatud.²⁴ Majanduslased kuriteod on sätestatud KarS 21. peatükis, ametialased kuriteod KarS 17. peatükis ning varavastased kuriteod KarS 13. peatükis. Karistusseadustikus leidub ka väärteo koosseise, seega tuleb kontrollida, kas isik on ikka toime pannud kuriteo ning seega on tema kandideerimine välistatud. RVS § 80 lg 5 p 2 järgi ei laiene nimetatud keeld isikutele, kelle karistusandmed on karistusregistrist kustutatud. Karistusandmete kustutamise tähtajad on sätestatud karistusregistri seaduse²⁵ §-s 24 ning nende kulgemine § 25.

²³ RVS § 80 lg 4 p 4.

²⁴ RVS § 80 lg 4 p 5.

²⁵ Karistusregistri seadus, RT I, 21.03.2011, 3.

4. Sõltumatus

Hea ühingujuhtimise tava p. 3.2.2. järgi on vähemalt pooled emitendi nõukogu liikmetest sõltumatud. Kui nõukogus on paaritu arv liikmeid, siis võib sõltumatuid liikmeid olla 1 liige vähem kui sõltuvaid liikmeid. Sõltumatu on isik, kellel ei ole ühingu, tema kontrollitava äriühinguga, ühingu kontrolliva aktsionäri, tema kontserni kuuluva äriühinguga ega nende äriühingute juhtorganite liikmetega selliseid ärilisi, perekondlikke või muid sidemeid, mis võivad huvide konflikti olemasolu tõttu mõjutada nende otsuseid.

Käesoleva töö autor on seda teemat kajastanud enda bakalaureusetöös „Juhtorgani liikme sõltumatuse õiguslik reguleerimine“.²⁶

Sõltumatu liige ei tohi saada ühingult mitte mingisuguseid täiendavaid hüvesid peale nõukogu liikme töötasu. Sõltumatu liige ei tohi kasutada aktsiaoptsioone. Samuti ei tohi ühing teha nõukogu liikme kogumispensioni fondi vabatahtlikke makseid. Ühingujuhtimise aruandes tuleb deklareerida, milliseid hüvesid ning tasu sõltumatu liige on ühingult saanud.

Sõltumatu liige ei tohi olla osaluse valitseja esindaja. Seega ei ole sõltumatu isik, kes on nimetatud või töölepinguga võetud riigi teenistusesse. Samuti ei ole sõltumatud isikud, kes tehingulise esindusõiguse alusel riiki esindavad (näiteks advokaadid õigusabi küsimustes). Mitme riigi osalusega äriühingu majandusaasta aruandele lisatud ühingujuhtimise aruandest tõuseb esile väide, et ühingu nõukogus ei ole ühtegi sõltumatut liiget. Põhjuseks tuuakse asjaolu, et kõik liikmed on osaluse valitseja poolt määratud. Nimetatud tõlgendusega ei saa nõustuda. Ühingujuhtimise tava kohaselt on sõltumatu liige see, kes ei ole kontrolliva aktsionäri seotud. Asjaolu, et kontrolliva aktsionäri poolthäält on vaja sellise nõukogu liikme valimiseks, ei loeta sõltumatust kahjustavaks. Seetõttu ei tohiks riigi osalusega äriühing automaatselt konstateerida, et kõik nõukogu liikmed on sõltuvad, vaid hinnata ülejäänud sõltumatuse kriteeriumeid.

Sõltumatu nõukogu liikme ja ühingu vahelisele tehingule ei või nõukogu ega üldkoosolek anda heakskiitu. Loomulikult tuleb arvestada seda, et silmas on peetud olulisi majanduslikke huve kaasatoovaid tehinguid. Ühingu igapäevase majandustegevuse ja turuhinna alusel tehtavad tehingud ei tohi olla sõltumatule nõukogu liikmele keelatud.

²⁶ Meristo, M. Juhtorgani liikme sõltumatuse õiguslik reguleerimine. Bakalaureusetöö. Tartu Ülikool 2010.

Sõltumatu ei ole isik, kes on mõne äriühingu juhatuse liige olukorras, kus sama äriühingu nõukogu liikmeks on isik, kes on riigi osalusega äriühingu juhatuse liikmeks. Sellise nõude eesmärgiks on välistada olukord, kus kaks isikut saavad teineteise tegevust järelevalve organi kaudu mõjutada.

Nõukogu liige tuleb lugeda sõltuvaks, kui tema lähedane isik on seotud ühinguga. Lähedaseks isikuks on lähisugulane ja –hõimlane ning isik, kellel on nõukogu liikmega ühine oluline majanduslik huvi mingis küsimuses. Antud punkti juures tuleb ka arvestada, et juhul, kui juhtorgani liikmel on oluline ärihuvi enda lähedase isiku kaudu, siis on tema kuulumine nõukogusse seadusvastane ning ta peab nõukogust lahkuma.

Juhul, kui sõltumatu nõukogu liige on olnud sõltumatuks liikmeks kauem kui kümme aastat, tuleb teda lugeda sõltuvaks. Nõukogu liikmeks ei ole üheaegselt rohkem kui kaks endist juhatuse liiget, kes olid ühingu või tema poolt kontrollitava äriühingu juhatuse liikmeks vähem kui kolm aastat tagasi.

Nõukogusse tuleb valida või määrata piisaval hulgal sõltumatuid liikmeid, et nõukogu saaks anda objektiivse hinnangu sõltumatu liikme ja ühingu vahelisele konfliktsele tehingule.

Sõltumatu liikmena valitud nõukogu liige peab koheselt nõukogu ning osaluse valitsejat teavitama asjaoludest, mis seavad tema sõltumatuse kahtluse alla. Juhul, kui selgub, et nõukogu liige on püsivalt sõltuv, peab osaluse valitseja otsustama, kas kutsuda nõukogu liige tagasi või jätkata samas koosseisus, kuid väiksema arvu sõltumatute liikmetega. Sellisel juhul peab ettevõtte ühingujuhtimise aruandes selgitama, miks on sõltumatuid liikmeid vähem kui hea ühingujuhtimise tava nõuab.

5. Andmete esitamine

Juhtorgani liikme kandidaat peab osaluse valitsejale esitama kirjaliku kinnituse, mis sisaldab järgnevat:

- 1) isik on tutvunud õigusaktides eraõigusliku juriidilise isiku juhtorgani liikme kohta sätestatud nõuetega,
- 2) isik vastab nendele nõuetele,
- 3) isik kohustub neid järgima.

Kinnituse esitamise mõte on ilmselt äriühingu seljataguse kindlustamiseks hilisemas võimalikus vaidluses. Kui isik on deklareerinud, et ta on tutvunud õigusaktides sätestatud nõuetega ning kohustub neid järgima, siis on tõendamiskoormus vähemalt selles osas ümber pööratud, mis puudutab juhtorgani liikme teadmist või teadma pidamist õigusaktides sätestatud nõuetest.

Lisaks nimetatud kinnitusele peab isik esitama järgimised andmed:

- 1) ees- ja perekonnanimi, isikukood või selle puudumisel sünniaeg, elukoha aadress ja haridus;
- 2) täielik ülevaade viimase viie aasta töö- ja ametikohtadest koos tähtaegadega, sealhulgas andmed osalemise kohta eraõigusliku juriidilise isiku juhtorganis;
- 3) viimase viie aasta andmed pankrotistunud või sundlõpetatud juriidiliste isikute kohta, milles isiku osalus pankroti väljakuulutamise või sundlõpetamise hetkel oli suurem kui 10 protsenti aktsia- või osakapitalist või mille nõukogu või juhatuse liige ta sellel hetkel oli;
- 4) andmed karistusregistrisse kantud karistuste kohta;
- 5) andmed nende äriühingute kohta, milles isiku osalus andmete esitamise hetkel on suurem kui 10 protsenti aktsia- või osakapitalist või mille juhtorganitesse ta kuulub, näidates ära vähemalt aktsia- või osakapitali suuruse ja temale kuuluva osaluse suuruse, viimase lõppenud majandusaasta tulude suuruse ja tegevusalade loetelu.

Riigivaraseaduse § 83 lg 3 kohaselt võib rahandusminister määrusega kehtestada esitamisele kuuluvate andmete täpsema loetelu ja andmete esitamise vormi ning kinnituse esitamise vormi, kuid käesoleva magistritöö kirjutamise hetkeks nimetatud rakendusakti avaldatud ei olnud. Tõenäoliselt puudub tüüpvormide järgi vajadus, kuna RVS §-s 83 on piisavalt täpselt

määratud andmete loetelu ning kinnituse vormistamine ei ole kindlasti ühele pädevale juhtorgani liikme kandidaadile üle jõu käiv ülesanne.

Andmete esitamise nõuet täiendab hea ühingujuhtimise tava punkt 1.2.3., mille kohaselt avaldab ühing enne üldkoosoleku kokkukutsumist andmed nõukogu liikme kandidaadi osalemise kohta teiste äriühingute nõukogude, juhatuste või tegevjuhtkonna töös.

HÜT punkti 2.3.1. alusel peab juhatuse liikme kandidaat enne ametilepingu sõlmimist teatama nõukogule ja teistele juhatuse liikmetele huvide konflikti olemasolust. Nõukogu peab hindama huvide konflikti tõsidust ning kui see vastab mõnele eelnevalt sätestatud konkurentsipiirangule, tuleb jätta juhatuse liige valimata. Analoogne säte on nõukogu liikme kohta (HÜT p. 3.3.2.), mille järgi nõukogu liikme kandidaat teavitab enne tema valimist teisi nõukogu liikmeid huvide konflikti olemasolust. Säte jääb riigi osalusega äriühingute kontekstis poolikuks. Nõukogu liikme kandidaat peaks kindlasti huvide konflikti olemasolust teavitama ka osaluse valitsejat, kes saab hinnata konflikti tõsidust ning selle põhjal vajalikke meetmeid tarvidusele võtta.

II. Riigikogu liige juhtorgani liikmena

1. Juhatus liige

Riigikogu liikme staatuse seaduse²⁷ (RKLS) § 28 sätestab, et Riigikogu liige ei või oma volituste ajal olla riigi osalusega äriühingu või riigi asutatud sihtasutuse juht ega juhatuse liige. Seega sõnastab Riigikogu liikme staatuse seadus üheselt keelu olla riigi osalusega äriühingu juht või juhatuse liige. Keeld olla parlamendi liikmel riigi osalusega äriühingu tegevjuhtkonnas on maailmas väga tavapärane. Näiteks on see keelatud Kamerunis, Egiptuses, Prantsusmaal, Itaalias ja Senegalis.²⁸ Lisaks keelule olla tegevjuhtkonnas, on mitmel pool parlamendi liikmel keelatud olla ka töötaja (näiteks Jaapan, Korea Vabariik, Tuneesia) või püsiv nõustaja (Prantsusmaa) riigi osalusega äriühingus.²⁹ Eestis ei ole keelatud Riigikogu liikmel töötamine, kui see ei ole vastuolus võimude lahususe põhimõttega ega põhjusta muul viisil Riigikogu liikme tegevuses huvide konflikti. Kuna Riigikogu liikme põhitöökoht on Riigikogu, ei ole muidugi mõeldav töölepinguga töötamine, kuid töövõtu- või käsundusleping on võimalikud.

2. Nõukogu liige

1) Kokkuvõtte lähiajaloost

Käesoleva magistritöö koostamise ajal ei ole seadusandja otsesõnu reguleerinud Riigikogu liikmete osalemist riigi osalusega äriühingu nõukogus. Sellegipoolest on antud teema diskussioone ja vaidlusi põhjustanud juba kümme aastat.

2. novembril 1994 tegi Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium Eesti Vabariigi Õiguskantsleri Eerik-Juhan Truuväli taotluse alusel otsuse III-4/1-6/94. Otsusega tunnistati kehtetuks Riigikogu töökorra seaduse³⁰ § 7 lg 1 osas, millega ei loeta teise riigiametisse asumiseks Riigikogu liikme nimetamist haldusnõukogu esimeheks või liikmeks.³¹ Riigikohus

²⁷ Riigikogu liikme staatuse seadus, RT I 2007, 44, 316.

²⁸ Van der Hulst, M. The Parliamentary Mandate. A Global Comparative Study. Inter-Parliamentary Union, 2000. Arvutivõrgus: http://www.ipu.org/PDF/publications/mandate_e.pdf (02.05.2013), lk. 51.

²⁹ Samas, lk. 51-52.

³⁰ Riigikogu töökorra seadus, RT 1992, 46, 582; RT 1993, 6, 97.

³¹ RKPJKo 02.11.1994, III-4/1-6/1994 otsuse p 2.

motiveeris otsust muuhulgas järgmiselt: „*Haldusnõukogu liikme ülesannete täitmine on töötamine ametikohal, kus täidetakse riigi haldusfunktsioone, mille eest on ette nähtud tasu ja kantakse vastutust riigiettevõtte kõrgema organi – ministeeriumi ees. Seega on haldusnõukogu koosseisu kuulumine riigiametis olek.*“³² Haldusnõukogu oli riigiettevõtte juhtorgan, mille tegevus vastas suuresti eraõigusliku juriidilise isiku nõukogu tegevusele. Erisus võrreldes eraomanduses olevate ettevõtetega oli selles, et nõukogu liikmed määrati Vabariigi Valitsuse määrusega, mitte aktsionäride või osanike otsusega.

Eesti Vabariigi põhiseaduse³³ (edaspidi PS) § 61 alusel ei tohi Riigikogu liige olla üheski muus riigiametis. Viidatud kohtulahendis käsitletakse ka võimude lahususe põhimõtet. Haldusnõukogude liikmete nimekirja kinnitas Vabariigi Valitsus, seega määrati Riigikogu liikmed haldusnõukogudesse täidesaatva võimu poolt. Samuti kehtestati Vabariigi Valitsuse poolt juhtorgani liikmega sõlmitava lepingu tüüpvorm, milles olid sätestatud juhtorgani liikme kohustused, pädevus, vastutus ja tasustamise kord.

2008. aasta alguses tegi Eesti Vabariigi Õiguskantsler Allar Jõks ettepaneku Riigikogu liikme staatuse seadus kooskõlla viia Eesti Vabariigi põhiseadusega.³⁴ Õiguskantsler tegi Riigikogule ettepaneku viia Riigikogu liikme staatuse seadus kooskõlla ametite ühitamatuse ning võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttega. Õiguskantsler tugines oma ettepanekus järgmistele seisukohtadele:

- 1) võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõte (PS §-d 4 ja 14);³⁵
- 2) ametite ühitamatuse põhimõte (PS § 63 lg 1 ja § 64 lg 2 p 1);³⁶
- 3) riigi esindajana riigi osalusega äriühingu nõukogu liikmeks olemine kui riigiamet.³⁷

Õiguskantsler kordas üle eelnevalt viidatud Riigikohtu otsuses öeldut. Riigi osalusega äriühingu nõukogusse kuulumiseks saadakse volitused täidesaatva võimu poolt, seega on tegu muus riigiametis olemisega. Samuti on õiguskantsler analüüsinud sellel ajal kehtinud riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise seaduse³⁸ (edaspidi REOS) sätteid, mis käsitlesid juhtorgani liikme kohustust täita täidesaatva võimu suuniseid. Eeltoodust lähtuvalt asus

³² RKPJKo 02.11.1994, III-4/1-6/1994 p 2.

³³ Eesti Vabariigi põhiseadus, RT 1992, 26, 349.

³⁴ Eesti Vabariigi Õiguskantsleri ettepanek nr 1, 21.01.2008. Arvutivõrgus: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_ettepanek_nr_1_riigikogule_riigikogu_liikme_kuulumine_ariuhingu_n6ukogusse.pdf (02.05.2013).

³⁵ Samas, III p 1.

³⁶ Samas, III p 2.

³⁷ Samas, III p 3.

³⁸ Riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise seadus, RT I 2004, 24, 166.

õiguskantsler seisukohale, et Riigikogu liikme staatuse seadus on vastuolus ametite ühitamuse põhimõttega ning võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttega.

Aja jooksul on muutunud arusaam riigi osalusega äriühingute juhtimise sisust. Oluline roll on kindlasti olnud riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise seaduse kehtetuks tunnistamisel kehtiva riigivaraseaduse vastuvõtmisel 11. novembril 2009 (jõustus 1. jaanuar 2010).

Nimelt olid REOS § 22 sätestatud järgmised kohustused riigi esindajale:

- 1) täita juhtorgani töös osalemisel teda määranud või tema valimiseks või määramiseks ettepaneku teinud isiku antud suuniseid;³⁹
- 2) täita nõukogu töös osalemisel rahandusministri suuniseid juhul, kui tema valimiseks äriühingu või sihtasutuse nõukogu liikmeks on osalust valitsevale ministrile või asutajaõigusi teostavale isikule ettepaneku teinud rahandusminister.⁴⁰

Kehtivas riigivaraseaduses ei ole riigi osalusega äriühingu juhtorgani liikmel seaduses sätestatud kohustust täita täidesaatva võimu antud suuniseid. Riigi osalusega äriühinguid üritatakse täna vaadelda ikkagi täielikult eraõiguslike juriidiliste isikutena ning neid juhitakse ka eraõiguse põhimõtete alusel. Täidesaatev võim sekkub firma juhtimisse omaniku esindajana, mitte enam otseselt juhtorgani otsuseid mõjutades.

Eesti Vabariigi Õiguskantsler Indrek Teder avaldas 3. märtsil 2010 arvamuse⁴¹ riigi osalusega äriühingute nõukogudest. Tema arvamus ei ühti varasemate õiguskantslerite seisukohtadega. Indrek Teder ei toeta seisukohti, mille kohaselt nõukogu liikmelisus on riigiametis olemine – „*ääremärkusena – kui eeldada, et nõukogu liikmelisus on riigiamet, kas siis oleksid riigiametis ka need isikud, kes ei ole riigikogu liikmed?*“⁴² Samuti kirjutab ta sellest, et äriühing on seaduste raames iseseisev isik, mida ei tohiks käsitleda ministeeriumi osakonnana.

Indrek Tederi arvamuse avaldamise ajal oli Riigikogus menetluses kaks Riigikogu liikme staatuse seadust muutvat eelnõu – Riigikogu liikme staatuse seaduse § 28 muutmise seadus

³⁹ REOS § 22 lg 1 p 1.

⁴⁰ REOS § 22 lg 1 p 2.

⁴¹ Indrek Teder, „Nõukogudest. Emotsioonitult“, Äripäev. Arvutivõrgus: <http://oiguskantsler.ee/et/oiguskantsler/suhted-avalikkusega/artiklid-ja-intervjuud/noukogudest-emotsioonitult>. (02.05.2013).

⁴² Samas.

201 SE⁴³ ja Riigikogu liikme staatuse seaduse § 28 muutmise seadus 429 SE.⁴⁴ Eelnõu 201 SE olulisim muudatus võrreldes kehtiva riigivaraseadusega oli see, et Riigikogu liikme nimetab nõukogu liikmeks ja vabastab nõukogu liikme kohustustest Riigikogu majanduskomisjon asjaomase ministri ettepanekul. Samuti oli Riigikogu liikmel aruande kohustus nõukogu liikmena Riigikogu komisjoni ees. Eelnõu 429 SE keelas Riigikogu liikmetel riigi osalusega äriühingute nõukogudesse kuulumise. Mõlemad eelnõud läbisid esimese lugemise, kuid sealt edasi ei jõudnud ning langesid 2011. aasta alguses Riigikogu XI koosseisu volituste lõppemisega menetlusest välja.

Käesoleva magistritöö kirjutamise ajal on jällegi päevakorda kerkinud Riigikogu liikmete kuulumine riigi osalusega äriühingute nõukogudesse. Riigikogu põhiseaduskomisjon arutas nimetatud teemat põhiseaduskomisjoni istungil⁴⁵ 21. jaanuaril 2013. Komisjon jõudis järeldusele, et täpsemalt määratlemist vajab riigiameti mõiste ning leidis, et Riigikogu liikmete nimetamine riigi osalusega äriühingute nõukogudesse peab toimuma Riigikogu majanduskomisjoni kaudu ning vastav nõukogu liige peaks olema aruandekohustuslik valdkonnaga tegeleva Riigikogu komisjoni ees. Arutelu otsustati jätkata pärast seda, kui Riigikogu fraktsioonid on oma arvamuse esitanud.

Eelneva kronoloogilise käsitluse põhjal tuleb püstitada järgmised küsimused:

- 1) kas äriühingu nõukogu liikmelisus on riigiamet ja seega Riigikogu liikme ametiga ühitamatu?
- 2) Kas huvide konflikti nõukogu liikme ja osaluse valitseja vahel on võimalik vältida?

⁴³ Riigikogu liikme staatuse seaduse § 28 muutmise seadus 201 SE. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems2&emshelp=true&eid=248032&u=20130429192224> (02.05.2013).

⁴⁴ Riigikogu liikme staatuse seaduse § 28 muutmise seadus 429 SE. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems2&emshelp=true&eid=533661&u=20130429192235> (02.05.2013).

⁴⁵ Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungi protokoll nr 109. Arvutivõrgus: http://www.riigikogu.ee/index.php?op=emsplain&page=pub_file&file_id=0fd2b33a-5ea3-49f4-b2c5-8a70430d7793& (02.05.2013).

2) Nõukogu kui riigiamet

Riigiameti mõistet ei ole seadustes defineeritud. Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaande kohaselt hõlmab riigiameti mõiste nii teenistusõigusliku kui ka tööõigusliku suhte riigiga, sest mõlemale õigussuhtele on omane alluvus- ja kontrollivahekord.⁴⁶

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsuses, millest käesoleva magistritöö eelnevas peatükis juttu oli, leiti, et haldusnõukogudesse kuulumine on riigiametis olek. Riigikohtu lahendi tegemise ajal reguleeris Eesti Vabariigi riigiettevõtete tegevust Vabariigi Valitsuse 5. juuli 1990 määrusega nr 140 kinnitatud Eesti Vabariigi riigiettevõtte põhimäärus.⁴⁷ Tähelepanu tuleb juhtida sellele, et selle põhimääruse vastuvõtmise ajal oli eraettevõtlus alles tekkimas. Riigiettevõtlust ning eraettevõtlust reguleerisid erinevad normid. Seetõttu on mõisteta, miks 1994. aastal Riigikohus asus seisukohale, et haldusnõukogusse kuulumine on riigiametis olek.

15. veebruaril 1995 võttis Riigikogu vastu äriseadustiku. Äriseadustik sätestas rakendussätteid varem asutatud ettevõtete kohta. ÄS § 507 lg 1 alusel tuli enne käesoleva seadustiku jõustumist kehtinud õigusaktide alusel asutatud ettevõtted, mida ei ole ettevõtjana sätestatud käesolevas seadustikus, 1997. aasta 1. septembriks ümber kujundada vastavalt käesoleva seadustiku §-le 509 või lõpetada. ÄS § 509 lg 5 kohaselt võis riigiettevõtte või riikliku ettevõtte ümber kujundada osaühinguks, aktsiaseltsiks, avalik-õiguslikuks juriidiliseks isikuks või riigiasutuseks.

Seega alates 1. septembrist 1997 alluvad riigi osalusega äriühingud suuresti eraõiguse normidele.

Autor nõustub õiguskantsler Indrek Tederi küsimuse püstitusega – kas riigiametis on siis ka need nõukogu liikmed, kes ei ole Riigikogu liikmed? Kindlasti ei saa sellisele seisukohale asuda. Tuleb jõuda järeldusele, et riigi osalusega äriühingu nõukogu liikmeks olemine ei ole riigiametis olemine. Sellest tulenevalt ei saa Riigikogu liikmete keeld kuuluda nõukogusse tuleneda põhiseaduse § 63 lõikest 1.

⁴⁶ Madise, Ü. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2012, § 63 p.5.1.

⁴⁷ Vabariigi Valitsuse 5. juuli 1990 määrus nr 140, RT 1990, 3, 48.

3) Osaluse valitseja ja nõukogu liikme vaheline huvide konflikt

Põhiseaduse § 4 sätestab võimude lahususe põhimõtte – Riigikogu, Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse ja kohtute tegevus on korraldatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttel. Vaidlust ei ole selles, et äriühingu osaluse valitsejaks on täidesaatev võim.

Järgnevalt punktid, mis võivad kaasa tuua huvide konflikti:

- 1) nõukogu liikmed saavad volitused osaluse valitsejalt (RVS § 81);
- 2) nõukogu liikmel on osaluse valitseja suhtes teavitamis- ja aruandekohustus (RVS § 84);
- 3) osaluse valitseja kehtestab nõukogu liikmete tasustamise põhimõtted (RVS § 85);
- 4) osaluse valitseja määrab äriühingu strateegilised eesmärgid, kontrollib ja hindab nende saavutamist (RVS § 9);

(1) Nõukogu liikmetele volituste andmine

Põhiseaduse kommentaarides on öeldud, et Riigikogu liikmena (äriühingu nõukogus – M.M.) teostab ta aga järelevalvet täidesaatva võimu üle, sh kontrollides ka täidesaatva võimu tegevust eraõiguslikes isikutes.⁴⁸ Autor ei taha sellega üheselt nõustuda. Äriseadustiku § 316 alusel nõukogu planeerib aktsiaseltsi tegevust ja korraldab aktsiaseltsi juhtimist ning teostab järelevalvet juhatuse tegevuse üle. Äriühingu juhatust ei saa kindlasti pidada täidesaatvaks võimuks (ega ettevõtte juhtimist riigiametis olemiseks), seega ei ole ka kohane väita, et nõukogu teostab järelevalvet täidesaatva võimu üle. Nõukogul on aruandekohustus täidesaatva võimu ees. Põhiseaduse kommentaarides väidetakse, et on kaheldav, kas nende (huvide konflikti vältimise – M.M.) põhimõtete järgimine oleks oluliselt paremini tagatud juhul, kui riigi osalusega äriühingu nõukogusse määraks riigi esindaja täidesaatva võimu asemel Riigikogu või tema organ.⁴⁹ Autor on seisukohal, kõnealuse huvide konflikti saab lahendada seeläbi, et Riigikogu liikme määrab nõukogusse Riigikogu alaline komisjon.

⁴⁸ Madise, Ü. jt (toim) (viide 46), § 63 p.5.3.

⁴⁹ Samas, § 63 p.5.3.

Riigikogu XII koosseisu volituste ajal esitas Sotsiaaldemokraatliku Erakonna fraktsioon 13. märtsil 2013 riigivaraseaduse § 81 täiendamise seaduse eelnõu 398 SE⁵⁰. Eelnõu kohaselt saaks osaluse valitseja nimetada nõukogu liikmeks vaid isiku, kelle kandidatuuri on heaks kiitnud Riigikogu asjaomane komisjon. Asjaomase komisjoni määrab Riigikogu juhatus. Eelnõu seletuskirjas on seaduse eesmärgina mainitud järgmist: „*Eelnõu on koostatud eesmärgiga muuta riigi osalusega juriidiliste isikute nõukogu liikme nimetamise otsustusprotsess läbipaistvaks ja laiapõhjaliseks ning seeläbi takistada täitevvõimu võimalikku manipuleerimist riigivaraga, nimetades nõukogu liikmeks parteidele sobiv kandidaat. Eelnõuga laiendatakse Riigivaraseaduses nimetatud juriidiliste isikute nõukogu liikme nimetamist Riigikogu asjaomasele komisjonile, kellel tuleb anda oma nõusolek isiku nõukogu liikmeks nimetamisele.*“⁵¹ Eelnõu osas on küsitud arvamust Vabariigi Valitsuselt, mida ei ole käesoleva töö kirjutamise hetkeks veel avaldatud.

Käesoleva töö autor leiab, et kõikide nõukogu liikmete puhul ei ole mõistlik olukord, kus nõukogu liikme nimetamise protsess pikeneb seetõttu, et on vaja täiendav nõusolek Riigikogu komisjonilt saada. Seisukoha küsimine oleks põhjendatud Riigikogu liikmete määramisel, kuid mitte kõikide nõukogu liikmete puhul. Seega ei tohiks lahendada Riigikogu liikmete nõukogudesse kuulumise probleemi sellisel viisil nagu eelnõus 398 SE on välja pakutud. Juhul, kui seadusandja leiab, et Riigikogu liikmed võiksid kuuluda riigi osalusega äriühingute nõukogudesse, tuleks see küsimus reguleerida Riigikogu liikme staatuse seaduses. Eelnevalt viidatud Riigikogu liikme staatuse seaduse § 28 muutmise seaduse eelnõus 201 SE oli see teema üsna sobilikult reguleeritud. Eelnõu kohaselt nimetab Riigikogu liikme riigi osalusega äriühingu nõukogusse Riigikogu komisjon asjaomase ministri ettepanekul. Siiski peaks nõukogu liikme tagasi kutsumine jääma osaluse valitseja pädevusse, et vajadusel saaks viivitamatult nõukogu tagasi kutsuda, kui see on äriühingu huvides.

(2) Teavitamis- ja aruandekohustus

Teavitamis- ja aruandekohustus ei saa enda olemuselt automaatselt huvide konflikti kaasa tuua. Nõukogu liige peab osaluse valitsejat teavitama olulistest asjaoludest, mis võivad äriühingut mõjutada. Kui eeldada, et keskmine Riigikogu liige on paremini informeeritud kui

⁵⁰ Riigivaraseaduse § 81 täiendamise seaduse eelnõu 398 SE. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=4453af15-9a18-4d42-8f82-694732d707ae&> (02.05.2013).

⁵¹ Samas.

tavakodanik, siis võib asuda seisukohale, et Riigikogu liige teavitab asjaomast osaluse valitsejat igasugustest asjaoludest, mis äriühingu tegevust võivad olulisel määral mõjutada, sõltumata sellest, kas ta on nõukogu liige või mitte. Kokkuvõttes on äriühingu omanik riik tervikuna, mitte konkreetne ministeerium valitsejana. Nõukogu liikmel on ka aruandekohustus oma tegevusest nõukogu liikmena, mis otseselt ei saa kaasa tuua huvide konflikti. Aruandlus on kokkuvõtete tegemine, mida täidesaatev võim enam mõjutada ei saa.

(3) Osaluse valitseja nõukogu liikme tasu kehtestajana

Riigivaraseaduse § 85 lg 1 p 5 kohaselt määratakse nõukogu liikmetele võrdne tasu, kui seadusest ei tulene teisiti. Silmas on peetud võrdset tasu ühes äriühingus. Erinev tasu võrreldes teiste liikmetega võib kaasneda nõukogu esimehe ülesandeid täites, nõukogu organi töös osalemisega või nõukogu koosolekutelt puudumisega. Tõenäoliselt on Riigikogu liikme valimine nõukogu esimeheks praktikas välistatud, seega nimetatud alusel töötasu diferentseerimist ei esine.

Riigikogu põhiseaduskomisjoni algatatud Riigikogu liikme staatuse seaduse § 28 muutmise seaduse eelnõus 201 SE leiti, et Riigikogu liikme tasustamine peaks toimuma samadel alustel teiste nõukogu liikmetega. „*Riigi osalusega äriühingu nõukogus osalemine on Riigikogu liikme lisafunktsioon, mis esitab Riigikogu liikmele täiendavaid nõudeid (nt ärisaladuse hoidmise kohustus) ja võib kaasa tuua tsiviilvastutuse (Tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 37). Seetõttu on põhjendatud Riigikogu liikmetele nõukogu töös osalemise eest tasu maksmine.*“⁵²

Autor nõustub seisukohaga, et Riigikogu liikmele tuleb maksta nõukogu töös osalemise eest tasu. Riigikogu liikmele ei ole keelatud mistahes lisaissetuleku saamine, kuid tasustamisel tuleb järgida asjaolu, et see ei tooks kaasa huvide konflikti.

Riigikogu liikmetele on lubatud töötamine riiklikus kõrgkoolis, teadus- või etendusasutuses.⁵³ Riigi haridus-, teadus-, arhiivi-, noorte- ja keelepoliitika kavandamine ning sellega seondult alus-, põhi-, üldkesk-, kutsekesk-, kõrg-, huvi- ning täiskasvanuhariduse, teadus- ja arendustegevuse, arhiivinduse, noorsootöö ja erinoorsootöö valdkondade korraldamine on

⁵² Riigikogu liikme staatuse seaduse § 28 muutmise seadus 201 SE. (viide 43), seletuskiri.

⁵³ Madise, Ü. jt (toim) (viide 46), § 63 p.6.1.

Haridus- ja Teadusministeeriumi kui täidesaatva võimu valitsemisalas.⁵⁴ Kõnealuse tegevuse eest makstakse Riigikogu liikmele tasu samadel alustel teiste isikutega ning huvide konflikti sellises asjas ei nähta.

Eeltoodust lähtuvalt asub autor seisukohale, et Riigikogu liikmele tuleb maksta nõukogu töös osalemise eest tasu samadel alustel teiste nõukogu liikmetega.

(4) Äriühingu strateegiliste eesmärkide määratlemine ja nende saavutamise hindamine

Riigivaraseaduse § 9 kohaselt peab osaluse valitseja määratlema riiklikest arengukavadest ja muudest dokumentidest tulenevalt äriühingu strateegilised eesmärgid ning kontrollima ja hindama nende saavutamist. Põhiseaduse kommentaaride kohaselt peab riigi esindaja seega äriühingu nõukogus tegutsema osaluse valitseja suuniste kohaselt.⁵⁵ Autor ei nõustu viidatud seisukohaga. Korrates üle käesoleva peatüki alapunktis 2.1) öeldut – kehtivas riigivaraseaduses ei ole sätestatud juhtorgani liikmel kohustust täita täidesaatva võimu antud suuniseid. Samuti ei ole riigivaraseaduse eelnõu seletuskirjas sellist tõlgendust § 9 kohta. Vastupidi, RVS eelnõu seletuskirjas on öeldud: „*Enam ei ole kajastatud seaduses suuniste täitmist, et suurendada nõukogude sõltumatust ning seeläbi ka nende vastutust.*“⁵⁶

Kuivõrd nõukogu liikmele ei saa otseselt täidesaatva võimu poolt suuniseid anda, ei kaasne ka järelevalve ja kontrolli teostamisega huvide konflikt osaluse valitseja ja nõukogu liikme vahel.

Riiklike arengukavasid kiidab Eesti Vabariigis heaks Riigikogu ning ka Vabariigi Valitsus. Kusjuures strateegiliselt tähtsamad ning üldisemad arengukavad kiidab heaks Riigikogu, mis on omakorda aluseks Vabariigi Valitsuse poolt heaks kiidetud arengukavadele. Seega riigi üldisemad arengusuunad määrab Riigikogu ning kitsendavalt ja täpsustavalt teeb seda Vabariigi Valitsus. Eeltoodust lähtuvalt ei näe autor huvide konflikti asjaolus, et osaluse valitseja määrab äriühingu strateegilised eesmärgid. Strateegilised eesmärgid on määratletud ikkagi üldistest riigi eesmärkidest lähtuvalt ning nende eesmärkide saavutamiseks ka riik eraõiguslikes juriidilistes isikutes tegutseb.

⁵⁴ Vabariigi Valitsuse seadus, RT I 1995, 94, 1628, § 58 lg 1.

⁵⁵ Madise, Ü. jt (toim) (viide 4646), § 63 p.5.3.

⁵⁶ Riigivaraseaduse eelnõu 437 SE seletuskiri (viide 5), lk. 33.

III. Juhtorgani liikme tasustamine

1. Tasu kehtestajad

Ühinguõiguses on erinevaid viise juhtorgani liikmete tasustamiseks. Suurim erinevus tuleneb sellest, kas ühingul on ühetasandiline või kahetasandiline (*one-tier, two-tier system*) juhtorgani süsteem.

Ameerika Ühendriikides on kasutusel ühetasandiline juhtorgani süsteem ning ühingu tegevuse üle teostab igapäevast järelevalvet *board of directors*, mille võiks eesti keelde tõlkida kui direktoraat või juhatus (edaspidi kasutatakse ühetasandilise juhtorgani kontekstis sõna direktoraat). Direktoraadi liikmeteks on ühingu tegevjuhtkond (*executive directors*) ning tegevülesanneteta liikmed (*non-executive directors*). Lisaks ülesannetele, eristatakse direktoraadi liikmeid veel sõltumatuse järgi. Sõltumatusest on pikemalt kirjutatud käesoleva töö peatükis I.4. Tihti on direktoraadi esimeheks ühingu tegevjuht. Mandri-Euroopa õiguskorras tegutsevatele inimesele on harjumatu asjaolu, et ühingu juhtkonna töötasu kehtestab see sama direktoraat. Direktoraadi juurde moodustatakse töötasukomitee (*compensation committee*). Töötasukomiteed peavad reeglina koosnema sõltumatutest tegevülesanneteta direktoraadi liikmetest. Osade ettevõtete puhul on komitee otsused juhtkonna töötasude osas lõplikud, mitmel puhul on komitee direktoraadi nõuandev organ ning lõplikud tasumäärad kinnitab direktoraat. Ükski teine direktoraadiga seonduv valdkond ei ole saanud nii palju kriitikat ja hoolikat uurimist, kui töötasukomitee. Investeerijate ringkonnas on laialt levinud seisukoht, et töötasukomiteed on suuresti ebaõnnestunud osas, mis puudutab efektiivset ja sõltumatut järelevalvet tegevjuhtkonna tasustamise üle.⁵⁷ Eesti õiguskord ei näe ette võimalust riigi otsustusõigusega äriühingu juhtorgani liikmel iseendale töötasu määrata. Balti ühingujuhtimise instituut on sätestanud juhised ja põhimõtted emiteerimata ettevõtete juhtimisele.⁵⁸ Muuhulgas mainitakse tasustamist käsitleva põhimõtte selgituses, et mitte keegi ei tohiks olla seotud enda töötasu määramisega.

⁵⁷ Wood, R. E. Compensation Committee Structure, Function and Best Practices. Kirkpatrick & Lockhart Nicholson Graham LLP, 2004. Arvutivõrgus: <http://www.klgates.com/files/Publication/f44a6446-4d3a-4847-a157-319c05d9667b/Presentation/PublicationAttachment/3900b2fd-2183-44e8-82d7-41bd4366f0f6/CompensationCommitteeStructure.pdf> (02.05.2013).

⁵⁸ Corporate Governance Guidance and Principles for Unlisted Companies in the Baltics – Baltic Institute of Corporate Governance, 2011. Arvutivõrgus: http://corporategovernance.lt/uploads/docs/Corporate_Governance_Guidance_and_Principles_for_Unlisted_Companies_in_the_Baltics_ENG.pdf (02.05.2013).

Mandri-Euroopa õiguskorras on mitmel pool kasutusel kahetasandiline juhtorgani süsteem. Samuti on see kasutusel Eestis.

Riigivaraseaduse § 85 lg 1 p 1 alusel otsustab osaluse valitseja ainuaktsionäri või ainuosaniku otsusega riigi äriühingu nõukogu liikmetele makstava tasu suuruse ja selle maksmise korra. Sama lõike punkti 2 sätestab, et äriühingu, milles riigil on vähemalt otsustusõigus, kuid riik ei ole ainuaktsionär või ainuosanik, nõukogu liikmetele makstava tasu suuruse ja selle maksmise korra otsustab äriühingu üldkoosolek. Regulatsioon on analoogne üldiste ühinguõiguse põhimõtetega ja antud valdkonnas ei ole riigiettevõtete jaoks erinorme võrreldes äriseadustikuga kehtestatud.

Riigivaraseaduse § 86 p 1 alusel võib juhatuse liikmele maksta tasu üksnes temaga sõlmitud juhatuse liikme lepingu alusel. Juhatuse liikme tasu suuruse ja maksmise korra määrab nõukogu (ÄS § 314 lg 1). Ära tuleb märkida, et mitte alati ei ole nõukogu, kui teise tasandi juhtorgani moodustamine kohustuslik. Äriseadustiku § 180¹ lg 1 järgi määratakse osanike otsusega juhatuse liikmele makstava tasu suurus ja kord, kui osaühingul puudub nõukogu. Siiski peab riigivaraseaduse § 88 lg 1 p 2 alusel olema nõukogu osaühingul, milles riigil on vähemalt otsustusõigus. Seega kehtiv õiguskord ei võimaldagi olukorda, kus osaluse valitseja kehtestab riigi osalusega osaühingu juhatuse liikme töötasu.

Hea ühingujuhtimise tava p 2.2.5. alusel peab ühingu üldkoosolek kinnitama juhatuse liikme preemiasüsteemi, mis on seotud ühingu väärtpaberitega. Juhatuse liikmetele väljastatud aktsiaoptsioonide täitmise tähtaja määrab üldkoosolek. Riigi osalusega äriühingute kontekstis ei ole see aktuaalne säte. 1. jaanuari 2011. aasta seisuga osales riik kokku 40-s äriühingus. Neist 100% riigi osalusega ehk riigi äriühinguid oli 30 ning alla 50% suurune osalus oli riigil 5-s äriühingus. /.../ Aruandeperioodil (2011. aasta jooksul – M.M.) toimunud muutuste käigus vähenes riigi osalusega äriühingute arv 39-le, millest 27-s on riik ainuomanik, 7-s äriühingus on osalus alla 50% ja 5 puhul vahemikus 50-90%.⁵⁹ Käesoleva töö autoril puudub informatsioon selle kohta, et mõne riigi osalusega äriühingu juhatuse liikme töö tasustamise kord hõlmaks väärtpaberitega seotud preemiasüsteeme. Kuna juhatuse liikme lepingud ei ole avalikud dokumendid, ei ole seda informatsiooni võimalik kontrollida. Ühingute majandusaasta aruanded ei sisalda ka vastavat informatsiooni. Arvestades, et enamikes ühingutes on riigil 100% osalus ning riigi osalemise eesmärki, ei ole mõistlik eeldada, et riik

⁵⁹ Riigi osalusega äriühingute, sihtasutuste ja mittetulundusühingute koondaruande 2011. aasta kohta. Rahandusministeerium, 2013. Arvutivõrgus: <http://www.fin.ee/doc.php?107726> (02.05.2013).

sooviks enda osalust vähendada või täiendavaid aktsiaid märkida selleks, et juhatuse liikmele aktsiaoptsioone võimaldada.

Šveitsi Konföderatsioonis toimus 3. märtsil 2013 rahvahääletus suurettevõtete juhtkondade tasustamise teemal. Rahvahääletus järgnes samasisulisele kodanikualgatusele ning kuna hääletus sai toetuse (67,9% poolt, 46% valimisaktiivsus), on Šveitsi Liidunõukogu (kõrgeim täidesaatev organ) ühe aasta jooksul kohustatud rahvahääletuse sisuks olnud sätted õiguskorda lisama. Rahvaalgatuse sisu ettevõtete juhtorganite tasu osas on järgmine – aktsionärid kinnitavad korralisel üldkoosolekul ühingu juhtkonna palgakulu suuruse üheks aastaks. Üldkoosolek valib juhtorgani liikmed, esimehe ning töötasukomitee koosseisu. Juhtorgani liikmetele ei maksta lahkumishüvitist ega ka muid täiendavaid hüvitisi.⁶⁰

Kõnealune regulatsioon on tasu kehtestaja seisukohast analoogne Eesti osaühingu puhul, millel ei ole nõukogu. Nagu eelnevalt kirjutatud, ei võimalda riigivaraseadus sellise riigi otsustusõigusega osaühingu eksisteerimist, millel puudub nõukogu. Käesoleva töö autor ei pea antud hetkel vajalikuks Eestis Šveitsile sarnase süsteemi kehtestamist. Juhul, kui riik osaluse valitsejana hakkab tegevjuhtkonna töötasu määrama, võivad poliitilised huvid hakata ettevõtte tegevust suunama. Teatavasti ei näe kehtiv riigivaraseadus ette osaluse valitseja suuniste kohustuslikku täitmist. Suuniste kadumisel on roll OECD juhistel riigi osalusega ettevõtete kohta.⁶¹ OECD juhised sätestavad punktis II.B., et valitsus ei tohi olla kaasatud äriühingute igapäevasesse juhtimisse ning peab võimaldama äriühingutele täielikku majandustegevuse autonoomiat, et nad saaks oma eesmärgi saavutada (eesti keelne tõlge on riigivaraseaduse eelnõu seletuskirjas⁶²).

Eeltoodust lähtuvalt tuleb asuda seisukohale, et riigi osalusega äriühingute puhul ei oleks põhjendatud olukord, kus osaluse valitseja määrab tegevjuhtkonnale tasu.

Eesti ettevõtete seas ei ole tavaks luua töötasukomiteesid. Vastupidi, tõenäoliselt ainsad ettevõtted, kes on kaalunud töötasukomiteede loomist, on krediidiasutused.

⁶⁰ Eidgenössische Volksinitiative 'gegen die Abzockerei', Schweizerische Bundeskanzlei. Arvutivõrgus: <http://www.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis348t.html> (02.05.2013).

⁶¹ OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises – OECD, 2005. Arvutivõrgus: <http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/34803211.pdf> (02.05.2013).

⁶² Riigivaraseaduse eelnõu 437 SE seletuskiri (viide 5), lk. 10.

Nimelt on krediidasutuste seaduse § 57⁴ lg 1 alusel krediidasutusel kohustus moodustada töötasukomitee. Krediidasutus ei pea moodustama töötasukomiteed, kui selle on moodustanud ühingu emattevõtja ja komitee tegevus hõlmab kogu konsolideerimisgruppi (KAS § 57⁴ lg 2). Samuti ei pea töötasukomiteed moodustama, kui see ei ole krediidasutuse tegevuse laadi, ulatuse ja keerukuse astmega proportsionaalne (KAS § 57¹ lg 2). Vajaduspõhine tasustamise komitee loomine on sätestatud ka investeerimisühingu juhtivtöötajate tasustamisele. Nimelt peab väärtpaberituruseaduse § 79¹ alusel kohaldama juhatuse liikmete ja töötajate tasustamise põhimõtetele muuhulgas krediidasutuste seaduse §-des 57¹-57⁴ sätestatud, kui see on asjakohane ja proportsionaalne, arvestades investeerimisühingu tegevuse laadi, ulatust ja keerukuse astet.

Krediidasutuse töötasukomitee teostab järelevalvet juhatuse liikmete ja juhtivate töötajate tasustamise üle (KAS § 57⁴ lg 1 p 1), hindab tasustamise põhimõtete rakendamist ja teeb vajadusel ettepaneku põhimõtete ajakohastamiseks (KAS § 57⁴ lg 1 p 2), valmistab nõukogule ette tasustamisalased otsuse projektid (KAS § 57⁴ lg 1 p 3). Eeltoodust nähtub, et töötasukomitee võib küll suunata tasustamise korra kujunemist, kuid lõpliku otsuse teeb siiski nõukogu. See on analoogne Ameerika Ühendriikide süsteemiga.

OECD juhised riigi osalusega ettevõtete kohta sätestavad punktis VI.E., kui vajalik, siis peab nõukogu moodustama spetsiaalseid komiteesid, toetamaks nõukogu tema ülesannete täitmisel, eelkõige silmas pidades, auditit, riskide juhtimist ja tasustamist (eesti keelne tõlge on riigivaraseaduse eelnõu seletuskirjas⁶³). OECD selgitused nimetatud juhise kohta ütlevad, et juhul, kui komiteede loomise kohustus ei tulene seadusest (Eestis on kohustuslik ainult auditikomitee moodustamine⁶⁴), peab osaluse valitseja määrama, milliste kriteeriumide esinemisel on komiteede moodustamine vajalik. Käesoleva töö autor leiab, et kui komiteede moodustamine kohustus ei tulene seadusest (kas siis otsesõnu kohustusena nagu krediidasutuste seaduses või siis osaluse valitseja kohustusena hoolitseda selliste põhimõtete sätestamine ühingu põhikirjas), siis jääb selle sätte mõju nõrgaks ning osaluse valitsejad ega nõukogu liikmed ei hakka sellega enda initsiatiivil tegelema. See arvamus põhineb eelnevalt viidatud Rahandusministeeriumi koondaruandel, kus muuhulgas analüüsitakse hea ühingujuhtimise tava täitmist äriühingute poolt. Nimelt on aruande peatükis 1.5. järgmine tekst: „Kuna arvestatav osa äriühinguid ei olnud teadlikud hea ühingujuhtimise tava ülevaate

⁶³ Riigivaraseaduse eelnõu 437 SE seletuskiri (viide 5), lk. 12.

⁶⁴ Rahandusministri 22. novembri 2010 määruse nr 57 „Riigi äriühingu ja sellise äriühingu, kus riigil on vähemalt otsustusõigus, ning riigi asutatud sihtasutuse auditikomitee moodustamise ja tasustamise ning töökorra põhimõtted“, RT I, 26.11.2010, 6, § 2 lg 1.

*esitamise kohustusest, kuigi see kohustus on kirjas nende põhikirjas, tuleks enne järgneva majandusaasta aruande koostamist juhtida äriühingute tähelepanu riigivaraseaduse vastavatele sätetele.*⁶⁵ Antud aruande põhjal võib väita, et väiksemates riigi osalusega äriühingus ei olda kursis paljude soovitude ja juhistega, mis riigi osalusega äriühingu juhtimist puudutab.

OECD juhistes riigi osalusega ettevõtete kohta rõhutatakse, et komitee olemasolu ei vähenda nõukogu vastutust enda tegevuses. Samuti mainitakse, et komiteedel peavad olema eeskirjad ülesannete, õiguste ja struktuuri kohta. Krediidiasutuste seaduse § 57⁴ lg 3 alusel tuleb krediidiasutuse sise-eeskirjades ja protseduurireeglites määrata täpsed töötasukomitee moodustamise ja tegevuse tingimused ning alused.

Juhul, kui riigi osalusega äriühingutele luua kohustus moodustada teatud kriteeriumide esinemisel töötasukomitee, tuleb ära määratleda, millised need hinnatavad kriteeriumid on. Kohane on ilmselt kasutada krediidiasutuste analoogiat – komitee moodustatakse, kui see on ühingu tegevuse laadi, ulatuse ja keerukuse astmega proportsionaalne. Nendele kriteeriumitele tuleb lisada riigi osalemise eesmärk. Riigivaraseaduse § 9 alusel peab osaluse valitseja määratlema riiklikest arengukavadest ja muudest dokumentidest tulenevalt äriühingu strateegilised eesmärgid. Samuti on osaluse valitseja RVS § 8 lg 3 alusel kohustatud hindama tema valitsemisel oleva vara valitsemise eesmärgipärasust ja otstarbekust. Avalikust huvist lähtuva funktsiooni täitmisel tuleks viidata õigusaktile või dokumendile, mille alusel funktsiooni täidetakse. Nimetatud funktsiooni täitmine tuleb avalikkusele teatavaks teha ning igasugune riigi poolne rahaline või mitterahaline toetus ettevõttele peab olema läbipaistev.⁶⁶

Eeltoodust lähtuvalt tuleks riigivaraseadust täiendada järgneva sättega:

„Sellises äriühingus, milles riigil on vähemalt otsustusõigus, tuleb moodustada töötasukomitee, kui see on äriühingu tegevuse laadi, ulatuse, keerukuse astme ja riigi osalemise eesmärgiga proportsionaalne.“

Töötasukomitee moodustamine peaks olema riigi osalusega äriühingutes pigem erand, kui reegel. Kõne alla tuleks see ettevõtete puhul, milles riigi osalemise eesmärk on avalikust

⁶⁵ Riigi osalusega äriühingute, sihtasutuste ja mittetulundusühingute koondaruande 2011. aasta kohta (viide 59).

⁶⁶ Accountability and Transparency: A Guide for State Ownership – OECD, 2010. Arvutivõrgus: <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/accountability-and-transparency-a-guide-for-state-ownership9789264056640-en> (02.05.2013).

huvist lähtuva funktsiooni täitmine või tegevusalal tegutsemine. Näiteks sobivad Eesti Energia AS, AS Estonian Air, AS Tallinna Sadam, AS Tallinna Lennujaam.

Juhul, kui osaluse valitseja jõuab hindamise käigus järeldusele, et riigi osalemine äriühingus ei ole enam vajalik avalikust huvist lähtuva funktsiooni täitmiseks või tegevusalal tegutsemiseks, võib osaluse valitseja teha nõukogule ettepaneku töötasukomitee likvideerida. Euroopa Komisjoni 30. aprilli 2009. a. soovitusel 2009/385/EÜ lisatud teatise kohaselt võib töötasu komisjoniga samastada mis tahes komisjoni, mis koosneb ainult ühingu aktsionäridest, kes ei kuulu tegevjuhtkonda, ja mis otsustab tegevjuhtide tasustamise üle.⁶⁷ Nõukogu ei saa küll otseselt komisjoniks nimetada, kuid selle struktuur vastab Euroopa Komisjoni soovitusel. Seega Euroopa Liidu õigusaktid ei kohusta otseselt riigi osalusega äriühingutes töötasukomiteesid looma ning nende loomine peaks siiski olema vajaduspõhine ja riigi osalemise eesmärgist lähtuv.

⁶⁷ Euroopa Komisjoni 30. aprill 2009.a. soovitusel 2009/385/EÜ lisatud teatis. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0211:FIN:ET:PDF> (02.05.2013).

2. Nõukogu liige

1) Põhitasu

Riigi osalusega äriühingu nõukogu liikme töötasu määratakse kas osaluse valitseja otsusega või üldkoosoleku otsusega. Osaluse valitseja peab tasu määramisel lähtuma rahandusministri 22. veebruari 2010 määrusest nr 10 „Riigi osalusega äriühingu ja sihtasutuse nõukogu liikmete tasustamise kord ja tasude piirmäärad“⁶⁸ (edaspidi rahandusministri määrus nr 10). Nimetatud määruse §-s 2 on järgmine tabel:

Äriühingu või sihtasutuse palgakulu suurus (EUR) kuus	Makstava tasu piirmäär kuus (EUR)	
	esimehele	liikmetele
1) üle 95 867	472,95	354,71
2) 47 933 kuni 95 867	413,83	295,59
3) 15 977 kuni 47 933	354,71	236,47
4) 3195 kuni 15 977	295,59	177,35
5) kuni 3195	236,47	118,24

Tabelist selgub, et nõukogu liikmete töötasud on väga selgelt piiritletud. RVS § 85 lg 1 p 5 järgi määratakse ühe äriühingu nõukogu liikmetele võrdne tasu, kui riigivaraseadusest või Vabariigi Valitsuse seadusest ei tulene teisiti. Äriühingutes, kus riigil on otsustusõigus, on nõukogu liikmete töötasu piiritletud juba aastast 1996, kui riigiettevõtted muudeti täielikult eraõiguslikeks juriidilisteks isikuteks. Riigi poolt eraõiguslike juriidiliste isikute asutamise ja nendes osalemise seaduse⁶⁹ § 8 lg 6 järgi maksti riigi otsustusõigusega äriühingute nõukogu liikmete tasu rahandusministri poolt kehtestatud tingimustel ja korras. Analoogses sõnastuses sätestatud volitusnorm on erinevates seadustes kehtinud tänaseni. W. R. Frederick on enda analüüsis OECD liikmesriikide osalusega äriühingute juhtorganitest⁷⁰ konstateerinud, et üldreeglina valitsused kipuvadki reguleerima ja piirama juhtorganite tasustamist ja muude hüvede võimaldamist.

⁶⁸ Rahandusministri 22. veebruari 2010 määrus nr 10 Riigi osalusega äriühingu ja sihtasutuse nõukogu liikmete tasustamise kord ja tasude piirmäärad, RTL 2010, 9, 163; RT I, 12.11.2010, 13.

⁶⁹ Riigi poolt eraõiguslike juriidiliste isikute asutamise ja nendes osalemise seadus, RT I 1996, 48, 942.

⁷⁰ Frederick, W. R. Enhancing the Role of the Boards of Directors of State-Owned Enterprises. OECD Corporate Governance Working Papers, No. 2. OECD Publishing, 2011.

Töötasu võib erineda mitmel puhul. Esiteks loomulikult nõukogu esimehe puhul, kellele võib määrata suurema tasu. Riigivaraseaduse § 84 lg 2 alusel on esimehel aruande kohustus osaluse valitseja ja rahandusministri ees. Nõukogu esimees peab nimetatud isikutele esitama nõukogu koosoleku päevakorra vähemalt kolm päeva enne koosoleku toimumist ja protokoll koos materjalidega ühe kuu jooksul pärast koosoleku toimumist. Samuti peab esimees nõukogu kokku kutsumata jätmisel esitama otsuse eelnõu ja hääletusprotokoll. Juhul kui esimees jätab aruande kohustuse täitmata, võib temale tasu määranud isik peatada tasu maksmise proportsionaalselt perioodiga, mille jooksul kohustust ei täidetud (RVS § 85 lg 1 p 8). Rahandusministri määruse nr 10 § 6 lg 2 alusel võib tasu maksmise peatamiseks või vähendamiseks teha ettepaneku ka rahandusminister.

Nõukogu liikme tasu ei maksta ministrile, abiministrile, riigisekretärile ega maavanemale (RVS § 85 lg 1 p 9 ning rahandusministri määruse nr 10 § 3 lg 4). Nimetatud sätetes viidatakse vastavaid isikuid puudutavatele sätetele Vabariigi Valitsuse seaduses (edaspidi VVS). Enne 1. aprilli 2013 kehtinud Vabariigi Valitsuse seaduse redaktsiooni⁷¹ järgi ei tohtinud vastavad isikud kuuluda äriühingu juhtorganitesse. 1. aprillil 2013 jõustunud korruptsioonivastane seadus⁷² (edaspidi KVS) on antud küsimuses tunduvalt paindlikum ning otseselt ei keela ametiisikutel kuulumise äriühingute juhtorganitesse. Küll aga pannakse ametiisikutele kohustus teavitada sellest, kui isik on või plaanib alustada tegevust äriühingu juhtorganis. Arvestades kehtivat korruptsioonivastase seaduse redaktsiooni, ei ole võimatu, et seadusandja muudab riigivaraseaduse § 85 lg 1 punkti 9 ning selle alusel muudab rahandusminister määruse nr 10 § 3 lg 4.

Juhul, kui nõukogu liige on koosolekult puudunud, vastava kuu eest tasu ei maksta. Kui samal kuul toimub mitu koosolekut, makstakse tasu proportsionaalselt osaletud koosolekute arvuga (rahandusministri määruse nr 10 § 5 lg 2). Juhul, kui nõukogu liige on majandusaasta jooksul puudunud rohkem kui pooltelt nõukogu koosolekutelt, tuleb see hea ühingujuhtimise tava punkti 3.2.6. järgi ettevõtte ühingujuhtimise aruandes avaldada.

Balti ühingujuhtimise instituudi koostatud juhised riigi osalusega äriühingutele⁷³ sätestavad, et nõukogu liikmeid tuleb tasustada vastavalt nende tööülesannete täitmise eest. Tasu

⁷¹ Vabariigi Valitsuse seadus, RT I 1995, 94, 1628; RT I, 29.12.2011, 149.

⁷² Korruptsioonivastane seadus, RT I, 29.06.2012, 1.

⁷³ Baltic Guidance on the Governance of Government-owned Enterprises – Baltic Institute of Corporate Governance, 2010. Arvutivõrgus: http://corporategovernance.lt/uploads/docs/BICG_Guidance.pdf (02.05.2013), lk. 19.

makstakse kas aastase honorarina ja/või koosolekul osalemise alusel. Eestis kehtiv süsteem, mille puhul puudunud koosolekute arvel töötasu ei maksta, on õiglane ja peaks motiveerima liikmeid koosolekul osalema. Euroopa Komisjoni 15. veebruari 2005 soovitus 2005/162/EÜ⁷⁴ punkti 12.2. alusel peaks iga järelevalveorgani töötaja pühendama oma ülesannetele piisavalt aega ja tähelepanu ning piirama oma muid ametialaseid kohustusi (eelkõige töötamist muude äriühingute haldus-, juhtiv- ja järelevalveorganites) sel määral, et oleks tagatud tema ülesannete nõuetekohane täitmine. Balti ühingujuhtimise instituudi 2012. aasta aruandest Baltikumi riigi osalusega äriühingute juhtimisest⁷⁵ selgub, et vähemalt pooled nõukogu liikmed kuuluvad mõne teise ettevõtte juhtorganisse. Seega võib probleem, kus nõukogu liikmel ei ole võimalik piisavalt aega nõukogu tegevusele pühendada, kerkida üles Eestis. Kindlasti leidub ka isikuid, keda ei motiveeri tasu peatamine ning kes osalevad riigi osalusega äriühingu nõukogu töös nii öelda missiooni tunde. Sellisel juhul tuleks vältida sellise käitumismustriga isikute valimist juhtorganisse.

Äriseadustiku § 326 lg 2 järgi tuleb nõukogu liikme tasu määramisel tagada, et nõukogu liikmele tehtavate maksete kogusumma oleks mõistlikus vastavuses nõukogu liikme ülesannete ja ühingu majandusliku olukorraga. Ühing ja nõukogu liige võivad sõlmida üldkoosoleku otsuse alusel lepingu, milles määratletakse tööjaotus, täpne tasustamiskord ja muud soodustused.⁷⁶ Hetkel kehtiva ÄS § 326 § lg 3 redaktsiooni kohaselt võib ühing nõuda nimetatud tasude ja muude hüvede vähendamist, kui ühingu majanduslik olukord halveneb oluliselt ja nõukogu liikmele määratud või temaga kokkulepitud tasude edasimaksmine või muude hüvede jätkuv võimaldamine oleks ühingu suhtes äärmiselt ebaõiglane. Äriseadustiku § 326 lg 4 alusel ei mõjuta ühepoolne tasu vähendamine nõukogu liikmega sõlmitud lepingu muid tingimusi. Kokkuvõtvalt võib öelda, et riigi otsustusõigusega äriühingute nõukogu liikmete tasu on rahandusministri määrusega piiritletud, kuid see ei välista, et lepinguga lepitakse täiendavate hüvede võimaldamises kokku. Samuti on võimalik, et ühingu majandusliku olukorra halvenemisel vähendatakse nõukogu liikmele makstava tasu suurust.

Nõukogu liikmete tasu suurus peab vastama turu keskmisele, ega tohi olla sellega võrreldes liiga madal või vastupidi kõrge.⁷⁷ Nõukogu liikmete tasu peab peegeldama nende tööpanust

⁷⁴ Euroopa Komisjoni 15. veebruari 2005 soovitus 2005/162/EÜ. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:052:0051:0063:ET:PDF> (02.05.2013).

⁷⁵ Governance of State-Owned Enterprises in the Baltic States – Baltic Institute of Corporate Governance, 2012. Arvutivõrgus: http://corporategovernance.lt/uploads/docs/Governance_of_State-owned_Enterprises_in_the_Baltic_States.pdf (02.05.2013).

⁷⁶ Riigikohtu tsiviilkolleegiumi otsus nr 3-2-1-82-03.

⁷⁷ Baltic Guidance on the Governance of Government-owned Enterprises (viide 73), lk. 19.

ning vastutuse ulatust.⁷⁸ Euroopa Komisjoni Rohelises Raamatus krediidasutuste juhtimise ja tasustamispoliitika kohta⁷⁹ konstateeritakse, et majanduskriis näitas selgelt, et järelevalvet teostavad juhtorgani liikmed ei suutnud täita enda üht olulisimat funktsiooni, milleks on strateegiliste otsuste vastuvõtmine. Seetõttu ei olnud nõukogu suuteline teostama efektiivset järelevalvet tegevjuhtkonna üle ning vaidlustama tegevjuhtkonna poolt esitatud otsuste eelnõusid. Analüüsitakse ka erinevaid aspekte, mis võisid selle põhjuseks olla. Esiteks leiti, et nõukogu liikmed ei pühendanud piisavalt aega ega tähelepanu enda kohustuste täitmiseks. Teiseks on mitmel juhul tegevjuht nii autoritaarne isik, et nõukogu liikmed ei suuda esitada talle vastuväiteid tulenevalt erialaste teadmiste ja/või enesekindluse puudumisest. Autoritaarse juhtimise all ükski Eesti riigi osalusega ettevõtte loodetavasti ei kannata. Küll aga võib kõne alla tulla olukord, kus nõukogu liikmel puuduvad piisavad teadmised antud valdkonnast ning tema liikmelisus ei loo mingit nähtavat lisandväärtust juhtorganile. Ajaressursi faktori puhul on abiks tasu maksmise peatamine puudunud ajaperioodiks.

2) Lisatasu

Autor kasutab käesoleva peatüki kontekstis mõistet „lisatasu“ kirjeldamaks nii tasu täiendavate tööülesannete eest, tasu töö tulemuslikkuse eest kui ka muude täiendavate hüvede võimaldamist.

Nõukogu liikmele võib määrata tasu täiendavate tööülesannete täitmise eest. Tavapärane on olukord, kus isik osaleb auditi komitee või mõne muu nõukogu organi tegevuses. Hea ühingujuhtimise tava punkti 3.2.5. järgi tuleb nõukogu liikme tasu suurus ja maksmise kord avaldada ettevõtte ühingujuhtimise aruandes, tuues eraldi välja põhi- ja lisatasu (sh lahkumishüvitis ja muud makstavad hüved).

RVS § 85 lg 1 p 5 alusel võib nõukogu liikmele määrata täiendav tasu seoses tema osalemisega auditi komitee või muu nõukogu organi tegevuses. Rahandusministri määruse nr 10 § 4 lg 2 järgi ei tohi organi töös osalemise eest makstav lisatasu ületada 25% nõukogu liikmele määratud põhitasust. Juhul, kui isik osaleb mitme organi tegevuses, ei tohi summaarne lisatasu ületada 50% nõukogu liikme põhitasust (Rahandusministri määruse nr 10

⁷⁸ Corporate Governance Guidance and Principles for Unlisted Companies in the Baltics (viide 58), lk. 41.

⁷⁹ Corporate governance in financial institutions and remuneration policies. Green paper. Euroopa Komisjon, 2. juuni 2010. Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/modern/com2010_284_en.pdf (02.05.2013), p.3.3.

§ 4 lg 3) Kusjuures nõukogu organi esimehe töötasu võib olla 50% suurem määruse § 4 lg 2 ja 3 sätestatust. Seega juhul, kui nõukogu liige osaleb kahes nõukogu organis, millest ühte ta juhib, on võimalik talle lisatasu maksta kuni tema põhitasu ulatuses. Üks selline ettevõtte, kus on kaks nõukogu komiteed, on AS Eesti Raudtee. Lisaks auditi komiteele on moodustatud raudtee eripärast tulenevalt ohutuskomitee. Küll aga ei ole nende komiteede koosseis selline, mis võimaldaks mõnele nõukogu liikmele põhitasu ulatuses lisatasu määrata.

Auditi komiteede moodustamise ja selle liikmete tasustamise kohta on Riigikontroll enda 2007. aasta kontrolliaruandes⁸⁰ konstateerinud järgmist:

„Auditikomiteede loomise nõue ei ole ennast õigustanud. Euroopa Liidu regulatsioonid Eestilt auditikomitee loomist ei nõua. Riigikontroll ei pea õigeks, et nõukogu järelevalve sisu on avatud auditikomitee ülesannetena. Nii on tekkinud olukord, kus auditikomitee dubleerib järelevalve osas nõukogu, mistõttu tekkiv lisaväärtus on väike. Audit näitas, et auditikomiteed ei ole neile pandud eesmärgi olla järelevalve teostamisel nõukogu nõustaja enamasti täitnud. Kirjalikke järelevalve soovitusi, -hinnanguid ja -ettepanekuid olid auditikomiteed teinud vaid üksikutel juhtudel. Mitmel juhul auditikomitee reaalse kooskäimiseni ei jõutudki või tehti seda suure hilineumisega.“⁸¹

„Nõukogu liikmetele makstakse sama töö eest mitu korda. Seadus näeb ette, et vähemalt pooled auditikomitee liikmed nimetatakse nõukogu liikmete seast ning neile võidakse komitees osalemise eest maksta täiendavat tasu. Auditeerimise käigus selgus, et auditikomitees osalemise eest maksti nõukogu liikmetele täiendavat tasu 77%-s auditiga hõlmatud äriühingutest ja sihtasutustest kokku 229 000 krooni. /.../ Riigikontrolli arvates ei ole olukorras, kus nõukogu ja auditikomitee järelevalveülesanded kattuvad, auditikomiteesse kuuluvate nõukogu liikmete täiendav tasustamine põhjendatud, kuna nõukogu liikmele makstakse sellisel juhul töö eest, mida nõukogu liikmena peab nagunii tegema. Ka ei vabasta auditikomitee olemasolu teisi nõukogu liikmeid järelevalve teostamisest. Enamik küsitletud nõukogu liikmetest ei nõustunud Riigikontrolli arvamusega, põhjendades nõukogu liikmete täiendavat tasustamist sellega, et auditikomiteesse kuuluvad nõukogu liikmed teevad rohkem tööd kui need nõukogu liikmed, kes sinna ei kuulu.“⁸²

⁸⁰ Riigikontroll, kontrolliaruanne, „Omanikujärelevalve riigi osalusega äriühingutes ja sihtasutustes“, 2007. Arvutivõrgus: <http://www.riigikontroll.ee/DesktopModules/DigiDetail/FileDownloader.aspx?FileId=10281&AuditId=1968> (02.05.2013).

⁸¹ Samas, lk. 2.

⁸² Samas, lk. 23.

AS Eesti Loto on üks sellistest ettevõtetest, kes 2012. aasta majandusaasta aruande kohaselt ei maksa nõukogu liikmetele auditi komitees osalemise eest lisatasu.

Analoogselt nõukogu koosolekult puudumisega, tuleb tasu maksmata jätta ka nõukogu organi tegevuselt puudumisel (RVS § 85 lg 1 p 6). Seda regulatsiooni ei ole Rahandusministri määruses nr 10 üle korratud. Siiski tuleb asuda seisukohale, et organi tegevusest puudumine toob kaasa toimumise kuu eest ettenähtud lisatasu maksmata jätmist. Riigivaraseaduses on otsesõnu öeldud, et nõukogu liikme tasu maksmisel arvestatakse tema osalemist nõukogu organi tegevuses. Ilmselt on seda veidi keeruline kontrollida, sest organi koosolekud ei pruugi olla regulaarsed ning saada väljundiks protokollilise otsuse. Organi eesmärk ongi rohkem iseseisvat tööd teha ning seda ei ole võimalik organi koosoleku toimumisega fikseerida.

Arvestades Riigikontrolli hävitavat hinnangut auditi komiteedele, ei saa väita, et organi töös osalevad nõukogu liikmed peaksid saama täiendavat tasu. Põhjendatud võiks olla täiendava tasu maksmine organi esimehele, kuna tema ülesanded on kahtlemata mahukamad organi tavaliiikmest. Tavaliiikmete määramise puhul tuleks iga kord hinnata lisatasu maksmise vajalikkust ning põhjenduse puudumisel jätta tasu määramata.

Nõukogu liikmetele ei maksta täiendavat tasu töö tulemuslikkuse puhul. Nõukogu liikmete töötasu peaks põhinema nende põhilisel funktsioonil, s.o. järelevalve teostamisel. Õige ei ole õige siduda nende töötasu ettevõtte edukusega, kuna see võib kaasa tuua lühiajaliste kasumite taotlemise, mis mõjub ettevõtte pikaajalisele suutlikkusele reeglina halvasti. Nõukogu peab olema tasakaalustav jõud juhatuse tulemuslikkusele suunatud huvi ja omaniku jätkusuutlikkusele suunatud huvi vahel.

3) Lahkumishüvitis

Euroopa Komisjoni 30. aprilli 2009 soovitus 2009/385/EÜ⁸³, mis käsitleb noteeritud äriühingute haldus-, juhtiv- või järelevalveorgani liikmete tasustamiskorda defineerib lahkumishüvitisena tegevjuhtkonna või juhtorgani liikmetele töölepingu ennetähtaegse lõpetamise korral makstavat mis tahes tasu, sealhulgas etteteatamistähtaja kestuse või lepingus sisalduva konkurentsi keelava klausliga seotud maksed.

Üldkoosoleku otsusel võib nõukogu liikme enne volituste tähtaja lõppu sõltumata põhjustest tagasi kutsuda. Seejuures lõppevad nõukogu liikmega sõlmitud lepingust tulenevad õigused ja kohustused võlaõigusseaduses käsunduslepingu ülesütlemise sätete alusel.⁸⁴ Kusjuures riigivaraseaduse § 85 lg 1 p 7 alusel ei maksta nõukogu liikme tagasikutsumisel talle hüvitist.⁸⁵ Seega ei saa ka nõukogu liikmega sõlmitavas lepingus kokku leppida tagasikutsumisel makstavas lahkumishüvitis.

Viidatud keeld riigivaraseaduses võib tekitada probleeme konkurentsipiirangu kehtestamisel. Riigi osalusega äriühingute puhul ei ole käesoleva töö autor täheldanud, et ettevõtted kohaldaksid nõukogu liikmetele konkurentsipiirangut. Arvestades rahandusministri määrusega nr 10 kehtestatud piire nõukogu liikme tasustamisel, on problemaatiline tasustada endist nõukogu liiget konkurentsipiirangu kokkuleppe alusel. Rahandusministri määrusega nr 10 määratletakse tasustamise alused ning piirmäärad täpselt ära ning nendest kõrvalekaldumine ei ole lubatud. Problemaatiline on ka Euroopa Komisjoni 30. aprilli 2009 soovitus 2009/385/EÜ punkt 3.5., mille kohaselt ei tohiks hüvitist maksta, kui töösuhe lõpetatakse mitterahuldavate töötulemuste tõttu. Konkurentsipiirangu kohaldamine on kindlasti aktuaalne ka juhul, kui nõukogu liige kutsutakse tagasi enne volituste tähtaja lõppu. Kuivõrd kõnealune Euroopa Komisjoni õigusakt on soovituslik, on sellest kõrvale kaldumine võimalik. Siiski ei lahenda selle eiramine konkurentsikeelu kohaldamise siseriikliku õiguse probleeme. Eeltoodut kokkuvõttes tuleb asuda seisukohale, et hetkel kehtiv regulatsioon ei võimalda Eestis riigi osalusega äriühingute nõukogu liikmetele maksta tasu pärast volituste lõppemist konkurentsipiirangu kehtestamiseks.

⁸³ Euroopa Komisjoni 30. aprilli 2009 soovitus 2009/385/EÜ. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:120:0028:0031:ET:PDF> (02.05.2013).

⁸⁴ ÄS § 319 lg 4.

⁸⁵ RVS § 85 lg 1.

3. Juhatuse liige

1) Põhitasu

Riigiosalusega äriühingu tegevjuhtkonna tasustamine on käesolevas magistritöös kajastatud teemadest saanud ühiskonnas kõige rohkem kajastust ning kindlasti ka enim kriitikat. Riigi ettevõtete puhul tunnevad kodanikud end palju rohkem puudutatuna kui erafirmade puhul. Loomulikult on see põhjendatud, sest riik ongi selle kodanikud ning riigi juhtimist finantseeritakse maksumaksjate rahast. Kuna Eestis ei ole veel kodanikud harjunud raha investeerima, ei tunne nad end puudutatuna kui mõne suure börsiettevõtte juhtidele heldeid töötasusid ning lahkumishüvitisi makstakse. Šveitsi viimane rahvaalgatus näitas, et investorid on sügavalt häiritud sellest, kui ettevõtte tulust järjest suurem osa läheb tegevjuhtkonna töötasudeks. Seega Eestis tunnevad inimesed, et nende rahakoti sisu puudutab rohkem riigi ettevõtete juhtide tasustamine.

Riigivaraseadus reguleerib juhatuse liikme tasustamise küsimust tunduvalt leebemalt, kui nõukogu liikme puhul. RVS § 86 p 1 alusel võib juhatuse liikmele tasu maksta üksnes temaga sõlmitud juhatuse liikme lepingu alusel. Erinevalt nõukogu liikmetest ei ole juhatuse liikme töötasule piiranguid seatud. Juhatus liikme tasu suurus kujuneb vastastikuste läbirääkimiste alusel nõukogu otsuse põhjal.

Äriseadustiku kohaselt peab juhatuse liikme tasu kogusumma olema mõistlikus vastavuses juhatuse liikme ülesannetega. Juhatus liikme ametikoht on isiku peamine töökoht ning isik peab seda silmas pidades tööle pühenduma.

Juhatus liikmele makstav tasu peab kõitma kvalifitseeritud personali ning tagama vajaliku motivatsiooni juhatuse liikme ülesannete täitmiseks. Juhatus liikme tasu peab tagama selle, et isik on võimeline vastutama enda riskantse tegevuse või hooletusest põhjustatud juhtimisvigade eest. Euroopa Parlamendi 7. juuli 2010. aasta resolutsioon⁸⁶ noteeritud äriühingute haldus-, juhtiv- või järelevalveorgani liikmete tasustamise ning finantsteenuste sektori tasustamispoliitika kohta märgib punktis 21 järgmist: „Euroopa Parlament toonitab, et haldus-, juhtiv- või järelevalveorgani liikmete vastutuskindlustus, mis peaks kaitsma haldus-,

⁸⁶ Euroopa Parlamendi 7. juuli 2010. aasta resolutsioon noteeritud äriühingute haldus-, juhtiv- või järelevalveorgani liikmete tasustamise ning finantsteenuste sektori tasustamispoliitika kohta (2010/2009(INI)) (2011/C 351 E/08). Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:351E:0056:0061:ET:PDF> (02.05.2013).

juhtiv- või järelevalveorgani liikmeid ja tippjuhtkonda nõuete eest, mis tulenevad riskantsetest või hooletutest otsustest ja tegevusest, mida nad on rakendanud äriühingu juhtimisel, ei ole vastavuses jätkusuutliku riskijuhtimisega tasustamise valdkonnas“.

Riigivaraseaduse eelnõu seletuskirja kohaselt on uue seaduse üldiseks eesmärgiks on luua kvaliteetne õiguskeskkond riigivara ja riigi osaluste valitsemiseks, pidades peamiste väärtustena silmas majanduslikku efektiivsust, funktsionaalsust, juhtimise kvaliteeti, asjaajamise läbipaistvust ja avalikkust.⁸⁷

Kokkuvõtvalt peab tasu juhatuse liikme seisukohast peegeldama järgnevat:

- 1) olema vastavuses juhatuse liikme ülesannete mahu ja keerukusega;
- 2) köitma kvalifitseeritud personali;
- 3) motiveerima juhatuse liiget tegutsema ettevõtte parimates huvides;
- 4) tagama juhatuse liikme vastutuse.

Äriseadustiku kohaselt peab juhatuse liikme tasu kogusumma olema mõistlikus vastavuses ettevõtte majandusliku olukorraga. Juhtorgani liikmete tasustamise skeemid peavad teenima ettevõtte pikaajalisi huve.⁸⁸ Krediidiasutuste seaduses on OECD põhimõtetega analoogne regulatsioon kehtestatud. KAS § 57¹ lg 1 p 2 järgi peavad tasustamise põhimõtted lähtuma krediidiasutuse äristrateegiast ja väärtustest, arvestades krediidiasutuse majandustulemusi. Sama lõike punkti 3 alusel peavad need põhimõtted lähtuma krediidiasutuse pikaajalistest eesmärkidest ja võtma arvesse suutlikkust toime tulla väliskeskkonna muutustega. Hea ühingujuhtimise tava punkti 2.2.3. kohaselt võtab nõukogu tasu määramisel arvesse muuhulgas ühingu majanduslikku olukorda, äritegevuse hetkeseisu ja tulevikusuundi võrdluses samasse majandussektoris kuuluvate äriühingute samade näitajatega.

Kokkuvõtvalt peab tasu äriühingu seisukohast tagama järgmised eesmärgid:

- 1) vastama ettevõtte majanduslikule olukorrale;
- 2) vastama ettevõtte tegevusvaldkonna hetkeseisule ja tulevikusuundadele;
- 3) lähtuma ettevõtte äristrateegiast ja teenima ettevõtte pikaajalisi huve;
- 4) arvestama suutlikkust toime tulla väliskeskkonna muutustega.

⁸⁷ Riigivaraseaduse eelnõu 437 SE seletuskiri (viide 5), lk. 2.

⁸⁸ OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises (viide 61), II.F.5.

Mitmete riikide põhimõtteks on hoida riigi ettevõtete juhtorganite töötasud turu keskmisel tasemel, kuid mitte olla turu liidrid. Riigid võivad küll taluda kõrgeid töötasusid erasektoris, kuid üldiselt soovivad vältida avalikku poleemikat liigkõrgete töötasude osas avalikus sektoris ja riigi osalusega äriühingutes.⁸⁹ Suureneva trendi kohaselt hakkavad OECD liikmesriikide osalusega äriühingute juhtide tasude suurused lähenema erasektorile, kuid siiski on enamikus riikides tasud tunduvalt madalamad, kui võrreldavate kvalifikatsiooni nõuete ja vastutuse ulatusega erafirmades.⁹⁰

P. Arocena ja D. Oliveros on kirjutanud artikli riigifirmade ja erastatud firmade efektiivsusest.⁹¹ Riigi ettevõtte erastamine on reeglina seotud asjaoluga, et ettevõtte ei tegele avalikust huvist lähtuva ülesande täitmisega ning riik soovib ebavajalikuks muutunud riigivara realiseerimisest eelarvesse lühiajalist tulu teenida. Viidatud artiklis jõutakse seisukohale, et riigi osalusega äriühingu erastamine toob kaasa efektiivsuse kasvu. Riigi ettevõtete puhul on järelevalve tegevjuhtkonna üle nõrgem, kuna omanik ei teosta isiklikult järelevalvet. Eraettevõtete puhul tunneb juhtkond suuremat survet ning näeb rohkem vaeva, et ettevõtte kasumlikkust suurendada. Teiseks oluliseks faktoriks on asjaolu, et riigi ettevõtte juhtkond ei taju enda otsuste majanduslikke tagajärgi sellisel määral, kui eraettevõtte. Eraettevõtete negatiivseid majanduslikke tagajärgi ähvardab ülevõtmine või pankrot. Riigi ettevõtete puhul täidab riigi eelarve ettevõtte tulude ja kulude vahe ning omanik ei soovi reeglina ettevõtet pankrotti lasta. Turu nõrgema mõju tõttu kaasnevad ebamõistlikult kõrged töötasud, mittevajaliku personali hoidmine ning põhjendamatu investeerimine ettevõttesse.⁹² Käesoleva töö autor nõustub nende seisukohtadega. Riigid toetavad investeringutega ka neid ettevõtteid, mille puhul avalikust huvist lähtuva ülesande täitmine ei ole võib-olla kõige olulisem. Euroopa Komisjon jälgib sellised juhtumeid väga hoolikalt, veendumaks, et tegu ei ole ebaseadusliku riigiabi andmisega. Näiteks sobib siia Ungari lennukompanii Malév, mille puhul Euroopa Komisjon jõudis järeldusele, et ettevõtte on saanud ebaseaduslikku riigiabi. Riigi nõude suurus ettevõtte vastu oli võrdne ettevõtte terve 2010. aasta käibega ning ettevõtte pankrotistus momentaalselt.

⁸⁹ Frederick, W. R. (viide 70), lk. 21.

⁹⁰ OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises (viide 61), lk. 31.

⁹¹ Arocena, P., Oliveros D. The efficiency of state-owned and privatized firms: Does ownership make a difference? International Journal of Production Economics, Vol. 140, No. 1, 2012.

⁹² Samas, lk. 458.

Kuna riigi osalusega äriühinguid on vähem, kui eraomanduses olevaid ettevõtteid, kasutatakse riigifirmade juhtkonna palkade määramisel paratamatult võrdlusena käibelt ning tegevusvaldkonnalt võrreldavate erafirmade töötasusid. Selline teguviis on täiesti loomulik, sest riigifirma peab suutma konkureerida erafirmadega ning tegutsema turumajanduse tingimustes. Kokkuvõttes ei ole hea tegevjuhi seisukohast oluline, kas ettevõtte kuulub riigile või erainvestoritele. Ettevõtet juhitakse ikka samadel põhimõtetel ja reeglina kasumile orienteerituna. A.L.A.R.A. AS on üheks näiteks ettevõttest, mis ei ole kasumile orienteeritud, kuid puudub info selle kohta, et oleks keeruline leida inimesi seda firmat juhtima. Elering AS kasutas juhtorganite töötasu määramiseks Fontese palgauuringut, mille kohaselt olid ettevõtte juhatuse liikmete palgad keskmiselt 20 protsenti madalamad kui võrreldavates teistes Eesti ettevõtetes.⁹³ Kahjuks ei ole infot selle kohta, millised need võrreldavad ettevõtted olid, kuid tõenäoliselt võrreldi käibelt ja varadelt sarnaseid ettevõtteid.

Euroopa Parlamendi 7. juuli 2010. aasta resolutsioon märgib punktis 18 järgmist: „*Euroopa Parlament on arvamusel, mis ei lähtu ainult eetilistest põhjustest, vaid ka sotsiaalse õigluse ja majandusliku jätkusuutlikkuse seisukohast, et vahe äriühingu kõrgeima ja madalaima töötasu vahel peaks olema mõistlik*“. AS'i Estonian Air juhatuse esimehe ja tegevjuhi kuupalgaks määras ettevõtte nõukogu 21500 eurot. Käesoleva töö autoril puudub informatsioon selle ettevõtte üldisest palgatasemest, kuid võrdluseks võib võtta Vabariigi Valitsuse 10. jaanuari 2013 määrusega nr 6⁹⁴ kehtestatud töötasu alammäära täistööajaga töötamise korral 320 eurot kuus. Töötasu alammääraga võrreldes on ettevõtte tegevjuhi töötasu 67 korda suurem. Ilmselt võib asuda seisukohale, et 67 korda suurem töötasu puhul ei ole sotsiaalne õiglus ja majanduslik jätkusuutlikkus tagatud.

Eesti Keskerakonna fraktsioon algatas eelmise Riigikogu koosseisu (XI) volituste ajal eelnõu 664 SE riigivaraseaduse muutmiseks⁹⁵, millega sooviti piirata riigi otsustusõigusega äriühingute juhatuse liikmete tasu suurust Eesti Vabariigi presidendi ametipalga suurusega, milleks oli 5200 eurot. Eelnõuga sooviti täiendada seadust järgnevalt: „*Riigivaraseaduse paragrahvi 86 täiendatakse punktiga 4, mis sätestab, et Riigivara seaduse § 86 punktides 1 ja 2 makstavate tasude summa ei tohi ületada 5200 euro kuus ehk seatakse juhatuse liikme*

⁹³ „Elering tõstis juhtide palka 14 protsenti“. Äripäev. Arvutivõrgus: <http://www.ap3.ee/?PublicationId=31503ED6-39D4-4163-9D98-74AA1E3959CE&paperarticleid=11B61F3F-25B1-4F15-8C79-BF65649EA52A> (02.05.2013).

⁹⁴ Vabariigi Valitsuse 10. jaanuari 2013 määrus nr 6 „Töötasu alammäära kehtestamine“, RT I, 11.01.2013, 7.

⁹⁵ Riigivaraseaduse muutmise seaduse eelnõu 664 SE. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=b3810b43-8a78-8264-8ce7-54d290625d03&> (02.05.2013).

tasudele piirmäär 5200 eurot.”⁹⁶ Seega sooviti piirata kogu töötasu, mis hõlmas ka võimalikku tulemustasu määramist. Samuti sooviti töötasu piirmäär indekseerida 50%-ga tarbijahinnaindeksi aastase kasvu ja sotsiaalmaksu laekumise aastase kasvu aritmeetilisest keskmisest. Riigikogu täiskogu istungil lükati eelnõu tagasi. Rohkem Riigikogu XI koosseisu volituste ajal samasisulisi eelnõusid ei algatatud.

Praeguse Riigikogu XII koosseisu ajal on käesoleva töö kirjutamise seisuga Eesti Keskerakonna fraktsioon algatanud kolm eelnõud riigi otsustusõigusega äriühingute juhatuse liikmete töötasu piiramiseks. Esimene nendest – eelnõu 3 SE⁹⁷ oli enda sisult analoogne eelmise koosseisu ajal algatatule, erinevuseks oli ainult töötasu piir, milleks oli nüüd 6000 eurot kuus. Summa määramisel lähtuti Eesti Vabariigi presidendi 2010. aasta töötasust koos esindustasuga. Samuti säilis töötasu indekseerimise regulatsioon. Riigikogu täiskogu istungil lükati eelnõu tagasi.

Järgmine eelnõu algatati rohkem kui aasta hiljem. Eelnõu 301 SE⁹⁸ oli sisult sama eelnõuga 3 SE. Töötasu ülemmäär koos tulemustasudega 6000 eurot kuus ning indekseerimine tarbijahinnaindeksi ja sotsiaalmaksu laekumise kasvuga. Eelnõu kohta on arvamuse esitanud ka Rahandusministeerium Vabariigi Valitsuse nimel. Nimetatud arvamus ütleb muuhulgas järgmist: „Kui seaduses kehtestada tasu piirsumma ja seetõttu tuleks juhatuse liikme tasu määrata turuhinnast väiksemana, siis võib riigi osalusega äriühinguid ohustada vajaliku kvalifikatsiooni ja kogemustega juhtidest ilmajäämine.”⁹⁹ Eelnõu lükati Riigikogu täiskogu istungil tagasi.

Käesoleva töö kirjutamise seisuga on Keskerakond algatanud kolmanda eelnõu riigi otsustusõigusega äriühingute juhatuse liikmete töötasu piiramiseks. Eelnõu 397 SE¹⁰⁰ piirangud on täpselt samad, mis eelneva kahe eelnõu puhul, kuid eelnõu seletuskirja on täiendatud võrdlusega teiste Euroopa Liidu liikmesriikide riigiettevõtete juhtide palkadega. Eelnõu seletuskiri ütleb järgmist: „Sarnast piirangut riigiettevõtete juhtide palkadele kasutavad mitmed Euroopa Liidu liikmesriigid. Näiteks Hollandis on käesoleva aasta algusest

⁹⁶ Samas.

⁹⁷ Riigivaraseaduse muutmise seaduse eelnõu 3 SE. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=eb792baf-dfcf-4a4b-74bb-213eabc7cb6d&> (02.05.2013).

⁹⁸ Riigivaraseaduse muutmise seaduse eelnõu 301 SE. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=7d54c5d9-d7ea-48c7-befd-2366a5d74253&> (02.05.2013).

⁹⁹ Rahandusministri 23.11.2012 kiri „Riigivaraseaduse muutmise seaduse eelnõu (301 SE)“ nr 1.1-11/15502. Arvutivõrgus: http://www.riigikogu.ee/?op=emspain&page=pub_file&file_id=c9f4663a-71fc-452c-a165-1373fa3fb04e& (02.05.2013).

¹⁰⁰ Riigivaraseaduse muutmise seaduse eelnõu 397 SE. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=1a63ae7c-813c-4906-bb09-3f1988ca71dd&> (02.05.2013).

*kehtestatud kõrgematele riigiametnikele ning riigi otsustusõigusega ettevõtete palgale ülempiir aastas 187340 eurot aastas, millele lisandub pensioniosa ning lisatasud 41259 euro ulatuses. Sarnane lagi on kehtestatud ka Prantsusmaal, kus läinud aasta juulist kehtib riigi otsustusõigusega ettevõtetes palgapiir 450 000 eurot aastas. Riigi otsustusõigusega ettevõtete juhtide töötasusid on majanduskriisi ajal kärpinud ka Saksamaa, Suurbritannia ning Iirimaa.*¹⁰¹ Eelnõu on hetkel menetluses ning Riigikogu on palunud ka Vabariigi Valitsuse arvamust selle kohta. Üsna suure tõenäosusega on valitsuse arvamus analoogne 2012 novembris esitatuga ning eelnõu lükatakse Riigikogu täiskogu istungil tagasi.

Kõnealuse nelja eelnõu algamise ning nende kohese tagasilükkamise põhjal võib väita, et tegu on kõige tavalisema poliitilise võimuvõitlusega, kus erinevatel poliitilistel ringkondadel on erinevad maailmavaated ning erinev valijaskond. Asjaolu, et nimetatud eelnõud on sisult täiesti ühesugused, annab alust väita, et nende ettevalmistamisel ei ole piisavalt sisulist tööd tehtud. Samuti järjepidev samasuguste eelnõude esitamine annab mõista, et parlamendi koalitsioon ei soovi teemaga tegeleda ning eelnõusid esitatakse lihtsalt Riigikogu töomahu suurendamiseks. Balti ühingujuhtimise instituudi juhiste¹⁰² kohaselt tuleb stabiilse majanduskeskkonna tagamiseks depolitiseerida riigi osalusega äriühingutega seonduvate otsuste tegemine. Lühiajalised poliitilised eesmärgid, poliitiline ebastabiilsus ei tohi mõjutada riigi osalusega äriühinguid. Juhul, kui valimistsükliga muutuvad kardinaalselt poliitilised vaated, tuleb enne muutunud strateegia kehtestamist teha põhjalik mõjude analüüs, et mitte kahjustada äriühingu tegevust ning jätkusuutlikkust.

Käesoleva töö autor ei leia, et riigi otsustusõigusega äriühingutele tuleb õigusaktiga kehtestada töötasu ülempiir. Töötasu määramine peab jääma nõukogu pädevusse ning juhul, kui juhatuse liikme töötasu ei vasta tema töötulemustele, peaks nõukogu tagasi astuma nagu toimiti AS'i Estonian Air eelmise tegevjuhi lahkumisel. W. R. Fredericki analüüsi kohaselt ei olnud OECD liikmesriikides märke sellest, et riigi osalusega äriühingutel oleks raskusi sobiva personali leidmiseks. Personali leidmine on osutunud keerulisemaks siis, kui juhtorgani liige on teistsugusest majanduskeskkonnast tulnud välismaalane.¹⁰³ Siiski on ka teistsuguseid seisukohti. Väidetakse, et Martin Gauss lahkus Ungari lennukompaniist Malév seetõttu, et tema töötasule sooviti kehtestada ülempiir. Nimelt on Ungaris sätestatud avaliku teenistuse töötasule ülempiir (2 miljonit forintit ehk 6719 eurot kuus, 2010. aasta seisuga). Ungari

¹⁰¹ Samas.

¹⁰² Baltic Guidance on the Governance of Government-owned Enterprises (viide 73), lk. 12.

¹⁰³ Frederick, W. R. (viide 70), lk. 22.

majandusminister teatas, et kuigi see piirmäär ei kehti riigi osalusega äriühingutele, otsustati seda ka nende puhul rakendada. Martin Gauss juhib hetkel Läti lennufirmat A/S Air Baltic Corporation ning seal ei ole kehtestatud töötasu ülempiiri. Töötasu piir riigi osalusega äriühingu juhtidele on kehtestatud ka Hispaanias. 2012. aasta seisuga on töötasu piiratud 105000 euroga aastas, millele võib lisanduda tulemustasu.

Töötasu piiramata jätmisel säilib endiselt mitmeid meetmeid tööjõukulude vähendamiseks, kui selleks peaks vajadus tekkima. Kõige robustsem viis on juhatuse liige tagasi kutsuda ning maksta talle lahkumishüvitist. Lahkumishüvitisest pikemalt käesoleva töö peatükis III 3. 3). Järgmine variant on töötasu vähendamine äriseadustiku § 180¹ lg 3 ja 4 või § 314 lg 3 ja 4 alusel. Töötasu vähendamise nõude eelduseks on ettevõtte majandusliku olukorra oluline halvenemine ning asjaolu, et juhatuse liikmele kokkulepitud tasude edasimaksmine või muude hüvede jätkuv võimaldamine oleks ettevõtte suhtes äärmiselt ebaõiglane. Kuna riigivaraseaduse § 97 lg 6 kohaselt peab riigi otsustusõigusega äriühing avalikustama kord kvartalis kasumiaruande ning bilansi ja rahavoogude aruande, ei ole tõenäoline olukord, kus ettevõtte majanduslik olukord jõuab oluliselt halveneda enne, kui avastatakse halb juhtimisstrateegia. AS'i Estonian Air tegevjuhi vahetus näitas, et pigem kutsutakse juhatuse liige tagasi ning makstakse talle lahkumishüvitist, kui hakatakse tema töötasu vähendada ja soovitakse tema jätkamist. Loomulikult on võimalik olukord, kus tegevjuhust otseselt sõltumatutelt põhjustel halveneb ettevõtte majanduslik olukord kardinaalselt ning on mõistlik töötasu vähendada ning sama juhiga jätkata. Kolmas variant on äriühingu ja juhatuse liikme vahel sõlmitavas lepingus kokku leppida võimaluses töötasu vähendada teatud kriteeriumite alusel. Ehk siis sätestada lepingus samasugune regulatsioon, mis on äriseadustikus, kuid valida leebemad eeldused selle kohaldamiseks.

Töötasu vähendamisel äriseadustiku alusel tuleb silmas pidada seda, et juhatuse liikmel on õigus temaga sõlmitud leping ühekuulise etteteatamisega erakorraliselt üles öelda. Seega kui nõukogu soovib jätkata sama inimesega, peab ta arvestama võimalusega, et juhatuse liige võib töötasu vähendamisel siiski lahkuda. Selleks puhuks võiks sõlmitavasse lepingusse kirjutada tingimus, mis võimaldab lepingu alusel töötasu vähendada ning juhatuse liikmel puuduks õigus äriseadustiku § 180¹ lg 4 või § 314 lg 4 alusel leping erakorraliselt üles öelda.

2) Lisatasu

Autor kasutab käesoleva peatüki kontekstis mõistet „lisatasu“ analoogselt peatükis III. 2. 2) kasutatule, kirjeldamaks nii tasu täiendavate tööülesannete eest, tasu töö tulemuslikkuse eest kui ka muude täiendavate hüvede võimaldamist.

Nagu eelnevas peatükis viidatud, võib juhatuse liikmele tasu maksta ainult temaga sõlmitud lepingu alusel. Seega juhul, kui juhatuse liige täidab mingeid täiendavaid tööülesandeid lisaks juhatuse liikme ülesannetele, tuleb nende eest tasu ette näha juhatuse liikme lepingus (RVS § 86 p 1). Juhatuse liige peab täielikult enda tööülesannetele pühendumise ja mitte võtma endale täiendavaid ülesandeid, kui nende täitmise tõttu võib peamine töö kannatada. Reeglina on täiendavad ülesanded seotud juhatuse liikme põhitegevusega ning nende määramist eraldi ei rõhutada. Seetõttu ei ole ka õiguslikult väga põhjalikult reguleeritud täiendavate ülesannete eest tasu maksmine. Päril levinud on olukord, kus emaettevõtte juhatuse liige on tütarettevõtte nõukogu liikmeks. Üheks selliseks riigi osalusega äriühinguks on Eesti Energia AS. Käesoleva töö autoril puudub informatsioon, kas Eesti Energia AS juhatuse liige sai täiendavat tasu selle eest, et ta tütarettevõtte nõukogusse kuulus. Majandusaasta aruandes seda eraldi välja toodud ei olnud, seega on tõenäoline, et vastav tegevus ei ole ka tasustatud.

Äriühingute juhatuse liikmetele võib määrata tulemustest sõltuva tasu. Tulemustasu kohta on õiguskirjanduses erinevaid seisukohti ning tasu määramisel tuleb lähtuda konkreetse ettevõtte eripäradest, majanduslikust olukorrast ning arvestada õigusaktidest tulenevaid nõudeid. Käesoleva töö kontekstis kasutatakse tulemustasu (*performance-related pay*) mõistet sellise töö tasustamise korra puhul, kus isikule on seatud teatud hinnatavad kriteeriumid (müügi käive, ettevõtte kasum vms) ning isik saab kokkulepitud mahu rahalise tasu juhul, kui ta on teatud kokkulepitud perioodil need kriteeriumid täitnud. Täiendava tasu töö tulemuslikkuse (*bonus*) eest, mille maksmine ei sõltu eelnevalt kindlaks määratud kriteeriumitest otseselt, kirjeldamisel kasutatakse mõistet preemia.

Eestis ei ole kombeks kehtestada riigi osalusega äriühingute juhatuse liikmetele tulemustest sõltuvat töötasu. Riigivaraseadus on küll selles osas jätnud tasu määrajatele vabad käed, sätestades vaid, et tasu makstakse juhatuse liikme lepingu alusel, kuid reeglina määratakse juhatuse liikmele fikseeritud töötasu. AS'i Estonian Air eelmise tegevjuhi töötasu määramise kohta on meedias väidetud, et inimene oleks leppinud ka poole väiksema palgaga, kuid

soovinuks saada piisavalt suurt tulemustasu. AS'i Estonian Air nõustavad juristid olid arvamisel, et riigivaraseadus suurt tulemustasu määramist ei võimalda.

Riigivaraseaduse § 86 p 2 alusel võib juhatuse liikmele maksta täiendavat tasu, arvestades tema töö tulemuslikkust. Täiendava tasu suurus peab olema põhjendatud, kusjuures arvestama peab äriühingule seatud eesmärkide täitmist ning äriühingu loodud lisandväärtust ja turupositsiooni. Majandusaasta jooksul makstava täiendava tasu suurus kokku ei või ületada juhatuse liikmele eelmisel majandusaastal makstud neljakordset keskmist kuutasu. Nimetatud regulatsioon käsitleb preemia maksmist. Tõlgendus, mille kohaselt sellist tasu maksmist saaks pidada tulemustasuks, ei ole korrektne. Preemia maksmine lähtub küll äriühingule seatud eesmärkide täitmisest, kuid nende täitmine ei ole sõltuvuses juhatuse liikme töötasust. Ehk siis kokkuvõtvalt, juhatuse liige peab püstitatud eesmärgid saavutama, kuid tal ei teki lepingu alusel äriühingu vastu nõudeõigust täiendava tasu saamiseks. Preemia maksmine on Eestis tavapärane ning selle määramisel lähtuvad tasu maksmise otsustajad ettevõtte edukusest ning majanduslikest võimalustest täiendavat tasu määrata. Regulatsioon, mille kohaselt ei tohi majandusaasta jooksul kogu määratud preemia suurus ületada eelmisel majandusaastal makstud neljakordset kuutasu, on mõistlik ning sobiv. Juhul, kui selle summa suurus oleks suurem, võib juhatuse liikme töötasu suurus muutuda liiga kõikuvaks. Seetõttu võib inimesel tekkida arusaam, et suure osa tema töötasust moodustab summa, mille määramine on prognoosimatu ja sõltub nõukogu liikmete suvast. Juhul, kui õigusaktid võimaldaksid määrata vähemalt 50% töötasust preemiana, võib tekkida nõukogul soov vähendada juhatuse liikme põhitasu ning väita, et heade tulemuste saavutamisel makstakse nagunii täiendavat tasu. Samas ei ole juhatuse liikme lepinguga mingites hinnatavates kriteeriumites kokku lepitud, seega juhatuse liikmel puudub kriteeriumite täitmisel nõudeõigus töötasu saamiseks. Kokkuvõttes tuleb öelda, et 4 kuu keskmine töötasu on piisavavalt suur summa preemia maksmiseks ning seda ei tohiks suurendada. Samuti ei ole kohane seda vähendada, juhaks kui majanduslikud tulemused on tõesti head olnud ning vastav rahasumma on olemas.

Juhatuse liikme lepinguga võib ka kokku leppida, et töötasu kujuneb fikseeritud põhitasu ja hinnatavate kriteeriumite alusel makstava tulemustasuna. Kriteeriumid tuleb majandusaasta alguses kokku leppida ning nende täitmist majandusaasta lõppedes kontrollida.

Euroopa Parlamendi 7. juuli 2010. aasta resolutsiooni kohaselt tuleks muutuvat töötasu maksta ainult sel juhul, kui see on säästev asutuse finantsolukorra ja kapitalibaasi seisukohast

ja põhjendatud äriühingu pikaajalise tulemuslikkuse seisukohast.¹⁰⁴ Vastav regulatsioon võeti vastu majanduskriisi tagajärgede leevendamiseks ning üritades edaspidi samasuguse olukorra kordumist vältida. Kahtlemata on oluline, et ettevõtte oleks pikaajaliselt tulemuslik, kuid nimetatud ettepanek on tehtud peaaesjalikult finantsteenuste sektorit silmas pidades. Antud töö kontekstis on see oluline ka seetõttu, et nimetatud resolutsiooni punktis 31 nõutakse tasustamis- ja preemiapoliitika täielikku läbipaistvust ka riigi osalusega äriühingutelt, sõltumata nende majanduslikust tegevusalast. Arvestades Eesti riigi osalusega äriühingute tegevusalasid, on nendel ettevõtetel kahtlemata keeruline teenida suurt lühiajalist kasumit analoogselt krediidasutustega. Sellegipoolest tuleb loomulikult asuda seisukohale, et tulemustasu määramisel tuleb silmas pidada ettevõtte pikaajalist jätkusuutlikust ja säästvust kapitalibaasile.

Tulemustasu määramise hindamisel tuleb kindlasti arvestada ettevõtte tegevusala ning riigi osalemise eesmärki selles. Juhul, kui riigi eesmärk on avalikust huvist lähtuv tegevusalal tegutsemine (nt. monopoli ohjeldamiseks), ei ole tulemustasu määramine põhjendatud, sest ettevõtte esmane eesmärk ei ole tulu teenimine. Kui ettevõtte esmane eesmärk ei ole tulu teenimine, on juhatuse liikmel väga raske hinnatavate kriteeriumite täitmine ning seega enda töötasu välja teenida. W. R. Fredericki analüüsi kohaselt ei ole tulemustasu maksmisel ettevõtte edukusega tugevat seost. Eriti hästi on selline olukord nähtav valdkondades, kus edukus sõltub toodangu hinna kõikumisest nagu näiteks nafta või lennunduse valdkonnas. Kokkuvõtvalt väidab W.R. Frederick, et akadeemilises kirjanduses ollakse erinevatel seisukohtadel selles osas, kas töötasuga on võimalik tagada ettevõtte edukus ning pigem ollakse skeptilised.¹⁰⁵ M. MacCarthaigh¹⁰⁶ on kirjutanud artikli riigi osalusega äriühingute juhtimisest majanduskriisi valguses. Nimelt on ta möönnud, et majanduskriisi tagajärjel on valitsused üritanud leida viise, kuidas tulubaasi suurendada ning sellest ei ole puutumata jäänud ka riigi osalusega äriühingud. Riigi osalusega äriühingutelt on nõutud tulude suurendamist ning seetõttu on juhtorganite liikmed suurema surve all. Kui riik ettevõttest dividende võtab, peab selle pealt tulumaksu maksma. Tulumaks laekub aga samuti riigile, seega on riigi osalusega äriühingust dividendide maksmine väga tulus. Olukorras, kus osaluse valitseja nõuab tulude suurendamist ning kindlasti võimalikult kiiresti, võib olla põhjendatud selle sidumine juhatuse liikme tulemustasuga.

¹⁰⁴ Euroopa Parlamendi 7. juuli 2010. aasta resolutsioon (2011/C 351 E/08) (viide 86), p. 23

¹⁰⁵ Frederick, W. R. (viide 70), lk. 22.

¹⁰⁶ MacCarthaigh, M. Managing state-owned enterprises in an age of crisis: an analysis of Irish experience. Policy Studies, Vol. 32, No. 3, 2011, lk 228.

Euroopa Komisjoni Rohelises Raamatus Euroopa Liidu ühingujuhtimise raamistikust¹⁰⁷ leitakse, et juhatuse liikmete töötasu on laialdaselt kasutatud vahendina, kuidas ühildada omanike ja tegevjuhtkonna huve ning seeläbi vähendada ettevõtte kulusid. Viimastel aastatel on muutuvtasu, mis on reeglina seotud edukuse ja kohustustega, muutunud palju aktuaalsemaks. Siiski on päevavalgele kerkinud olukord, kus edukus ja töötasu ei ole vastavuses. Halvasti planeeritud töötasustamise plaanid on loonud olukorra, kus rahaliselt hinnatavad hüved on liikunud ettevõttest ja tema omanikelt tegevjuhtide kätte. Rõhutatakse ka, et lühiajalisele kasumile orienteeritud kriteeriumid võivad omada negatiivseid tagajärgi ettevõtte pikaajalisele suutlikkusele.

Balti ühingujuhtimise instituudi koostatud juhised riigi osalusega äriühingutele soovivad kaaluda tegevjuhtkonnale tulemustest sõltuva töötasu kehtestamist¹⁰⁸. Kahjuks aga ei ole selle positiivseid või negatiivseid külgi analüüsitud ega selgitatud.

Hea ühingujuhtimise tava punkti 2.2.3. kohaselt peab juhatuse liikme tasu, sealhulgas preemiasüsteem, peab olema selline, mis motiveerib isikut tegutsema emitendi parimates huvides ning hoiduma tegutsemisest isiklikes või muude isikute huvides. On oluline, et tulemustasu suurus oleks piiratud ning mõistlik. Juhul, kui see on ebasproportsionaalselt suur, võib juhatuse liige hakata võtma põhjendamatuid riske, keskenduma lühiajalisele kasumile ning tulemuseks võib olla ettevõtte olukorra järsk halvenemine. Euroopa Komisjoni 30. aprilli 2009 soovitus 2009/385/EÜ¹⁰⁹ järgi peaksid äriühingud kehtestama muutuvpalga osale ülempiiri. Samuti peaks põhitasu olema piisav selleks, et võimaldada äriühingul muutuvpalk maksmata jätta, kui töö ei vasta tulemuskriteeriumitele. Kokkuvõtvalt võib öelda, et põhitasu peab olema piisavalt suur, et juhatuse liige ei üritaks iga hinna eest (lühiajalise kasumi nimel) saavutada määratud tingimusi lisatasu nimel. Samuti peab olema lubatud lisatasu suurus olema mõistlik ja proportsioonis põhitasuga.

Tulemustasu määramisel peab lähtuma järgnevatest põhimõtetest:

- 1) tulemustasu saab ainult siis kehtestada, kui see on säästev finantsolukorra ja kapitalibaasi seisukohast. Tulemustasude maksmine ei tohi kaasa tulla omavahendite likviidsuse vähenemise;

¹⁰⁷ EU corporate governance framework. Green paper. Euroopa Komisjon, 5. aprill 2011. Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/modern/com2011-164_en.pdf (02.05.2013), p.1.4.

¹⁰⁸ Baltic Guidance on the Governance of Government-owned Enterprises (viide 73), lk. 20.

¹⁰⁹ Euroopa Komisjoni 30. aprilli 2009 soovitus 2009/385/EÜ (viide 83), p. 3.1.

- 2) tulemustasu maksmine peab põhinema eelnevalt kindlaks määratud hinnatavatel kriteeriumitel;
- 3) põhitasu peab olema piisav selleks, et jätta tulemustasu maksmata, kui hindamiskriteeriumeid ei täideta;
- 4) tulemustasu suurus peab olema mõistlikus vastavuses põhitasuga – see ei tohi olla ebaproportsionaalselt suur, et vältida põhjendamatute riskide võtmist.

Järgnevalt pikemalt tulemustasude maksmise viisist. Krediidiasutuste seaduse § 57² lg 4 järgi peab vähemalt 50% tulemustasust moodustama tasakaalustatud kogum krediidiasutuse aktsiatest, aktsiaoptsioonidest või muudest sarnastest õigustest, mis on seotud aktsiate omandamisega. Nimetatud nõue tuleb Euroopa Parlamendi soovitustest, millest on räägitud ka käesolevast töös eelnevalt. See nõue ei ole riigi osalusega äriühingutes rakendatav. Reeglina ei ole osaluse valitseja eesmärk aktsionäride hulka suurendada. Isegi kui riik müüb teatud osa ettevõttest mõnele isikule, on see seotud investeerimisvajadusega. Aktsiaoptsioonid ei too ettevõttele investeringute näol lisandväärtust.

Krediidiasutuste puhul on nõutud, et tulemustasu olulise osa, mis ei tohi olla väiksem kui 40% tulemustasust, väljamaksmine peab olema jaotatud tasakaalustatult vähemalt kolmeaastasele ajaperioodile, arvestades krediidiasutuse majandustsüklit ja äririske. Kui tulemustasu osakaal kogu töötasust on eriti kõrge, peab tulemustasu väljamaksmisel jaotama 60% tulemustasust lähtuvalt käesoleva lõike esimeses lauses sätestatust. Käesolevas lõikes nimetatud tulemustasu olulise osa võib lisaks eeltoodule välja maksta ka tervikuna kolmeaastase või sellest pikema ajaperioodi lõpus.¹¹⁰ Nimetatud nõude rakendamine riigi osalusega äriühingute puhul ei oleks mõistlik. Nagu eelnevalt kirjeldatud, ei tohi tulemustasu olla ebaproportsionaalselt suur võrreldes põhitasuga. Samuti peab tulemustasu väljamaksmine olema ettevõtte kapitalibaasi seisukohast säästev. Seetõttu ei ole tulemustasu nii suur, et selle väljamaksmine tuleks jaotada pikema ajaperioodi peale, nagu näiteks kolme aasta peale krediidiasutustes. Arvestades, et tasu tulemuste eest määratakse kindlaks määratud kriteeriumite täitmisel, tuleks hindamisperioodil saavutatud tulemuste eest tasu määrata pärast perioodi lõppu kogu perioodi eest. Seega kui kehtestada majandusaastaks mingid eesmärgid, siis tuleb nende täitmist kontrollida majandusaasta lõppemisel ning tasu kuulub välja maksmisele järgmisel majandusaastal. Nii on piisavalt pikk periood tasu välja teenimise ja välja maksmise vahel.

¹¹⁰ KAS § 57² lg 5.

Krediidiasutuste seaduse § 57² lg 7 järgi tuleb juhatuse liikme lepingus ette näha krediidiasutuse õigus vähendada väljamaksmisele kuuluvaid tulemustasusid, peatada tulemustasude väljamaksmine või nõuda väljamakstud tulemustasude osalist või täielikku tagastamist. Nimetatud õiguse kohaldamise eelduseks on:

- 1) krediidiasutuse üldised majandustulemused on eelneva perioodiga võrreldes märkimisväärselt halvenenud;
- 2) krediidiasutuse juhatuse liige või töötaja ei täida enam tulemuskriteeriume;
- 3) krediidiasutus ei täida enam usaldatavusnormatiive või krediidiasutuse riskid ei ole adekvaatselt kaetud omavahenditega või
- 4) tulemustasu määramisel on tuginetud andmetele, mis osutusid olulisel määral ebatäpseks või ebaõigeks.

Tulemustasust tuleneva nõude aegumistähtaeg on kolm aastat ajast, kui otsustati krediidiasutuse juhatuse liikmele või töötajale tulemustasu maksmine.¹¹¹

Tulemustasu väljamaksmisel peab arvestama järgnevat:

- 1) Tulemustasu tuleb maksta rahas;
- 2) Tulemustasu tuleb välja maksta hindamisperioodi möödumisel kogu perioodi eest;
- 3) Tulemustasu peab olema tagasinõutav, kui
 - a. ettevõtte üldised majandustulemused on hindamisperioodiga võrreldes märkimisväärselt halvenenud – kontrollida kord kvartalis esitatavat kasumiaruannet ning bilansi ja rahavoogude aruannet;
 - b. tasu määramisel on tuginetud andmetele, mis osutusid olulisel määral ebatäpseteks või ebaõigeks;
 - c. nõue ei ole aegunud – aegumisperiood on kolm aastat ajast, kui otsustati tulemustasu väljamaksmine.
- 4) Tulemustasu tuleb maksta juhatuse liikmele töötasuna, lubatud ei ole tasu maksmine juhatuse liikmega seotud ettevõttele, et vältida tulumaksu maksmist.¹¹²

¹¹¹ KAS § 57² lg 8.

¹¹² Euroopa Parlamendi 7. juuli 2010. aasta resolutsiooni (2011/C 351 E/08) p. 40 (viide 86) järgi ei tohiks muutuvtasusid maksta selliste vahendite või meetodite kohaselt, mis hõlbustavad nimetatud töötasult tulumaksu maksmisest kõrvalehoidmist. Šveitsi Konföderatsiooni rahvaalgatuse (viide 60) kohaselt ei tohi ettevõtte juhtimist delegeerida juriidilisele isikule.

3) Lahkumishüvitis

Lahkumishüvitist käesoleva peatüki kontekstis defineeritakse Euroopa Komisjoni 30. aprilli 2009 soovitus 2009/385/EÜ¹¹³ järgi, mille kohaselt mõistetakse lahkumishüvitisena tegevjuhtkonna või juhtorgani liikmetele töölepingu ennetähtaegse lõpetamise korral makstavat mis tahes tasu, sealhulgas etteteatamistähtaja kestuse või lepingus sisalduva konkurentsi keelava klausliga seotud maksed. Lahkumishüvitise kirjeldamisel kasutatakse kõnekeeles ka mõisteid „kuldne käepigistus“, „kuldne langevari“, kuid hoolimata sellest, et esimest nendest mõistetest on kasutust leidnud isegi viimati nimetatud Euroopa Komisjoni soovitus, püüab käesoleva töö autor piirduda mõistega lahkumishüvitis.

Euroopa Komisjoni soovitus kohaselt peab lahkumishüvitiste peamine eesmärk olema turvaabinõu lepingu ennetähtaegse lõpetamise korral. Seega on lahkumishüvitis rahasumma või muu hüve, mille ei ole juhatuse liige välja teeninud tööga ning mis kuulub väljamaksmisele juhatuse liikme tööülesannete lõppemisel.

Juhatusel liikme tööülesanded võivad lõppeda erinevatel põhjustel. Esiteks võib juhatuse liikme leping lõppeda tähtaja möödumisel. Tähtaja möödumisel ei maksta lahkumishüvitist ning juhul, kui nõukogu soovib juhatuse liiget tubli töö eest premeerida, saabki see toimuda preemia maksmise vormist, millest pikemalt räägitud eelmises peatükis. Siiski tuleb kõne alla olukord, kus juhatuse liikmega on kokku lepitud konkurentsipiirangu kokkuleppe kohaldamises pärast lepingu lõppemist. Näiteks on AS Tallinna Sadam endiste juhatuse liikmetega kokku leppinud konkurentsipiirangu kohaldamises 12 kuu jooksul lepingu lõppemisest. Makstava hüvitise suurus on 25% juhatuse liikme töötasust. Seega ei saa otseselt nõustuda Euroopa Komisjoni definitsiooniga, mille kohaselt konkurentsipiirangu kokkuleppe alusel tehtavad maksed on lahkumishüvitise osad. Lahkumishüvitis on tasu ennetähtaegse lepingu lõpetamise jaoks, konkurentsipiirangut kohaldatakse ka lepingu lõppemisel tähtaja möödumisel.

Teiseks võib juhatuse liige tagasi astuda omal soovil sõltumata põhjustest, teatades sellest enda määranud organile.¹¹⁴ Juhatusel liikme lepingu ülesütlelemisele kohaldub võlaõigusseaduse¹¹⁵ (edaspidi VÕS) käsunduslepingu regulatsioon. VÕS § 629 lg 3 sätestab,

¹¹³ Euroopa Komisjoni 30. aprilli 2009 soovitus 2009/385/EÜ (viide 83), p.3.5.

¹¹⁴ ÄS § 184 lg 7 osatühingu ja § 309 lg 5 aktsiaseltsi puhul.

¹¹⁵ Võlaõigusseadus, 26. september, 2001, RT I 2001, 81, 487.

et juhul, kui käsundisaaja ütles käsunduslepingu enne täitmist üles, võib käsundisaaja nõuda osutatud teenustele vastavat osa tasust ja tasuga katmata kulude hüvitamist niivõrd, kuivõrd käsundiandjal on seni osutatud teenuse vastu huvi. Seega kindlasti on juhatuse liikmel õigus saada põhipalka välja töötatud päevade ulatuses, sest äriühingul on säilinud huvi osutatud teenuste vastu.

Kolmandaks põhjuseks juhatuse liikme ülesannete lõppemisel võib olla tagasi kutsumine. Juhatuse liikme võib sõltumata põhjustest tagasi kutsuda.¹¹⁶ Juhatuse liikme lepingu ülesütlemisele kohaldatakse käsunduslepingu ülesütlemise kohta sätestatut.

Tagasi kutsumise põhjused võib jagada kolmeks. Äriühing võib otsustada teistsuguse äristrateegia rakendamise kasuks ning seetõttu võib tekkida vajadus leida teistsuguste juhtimispõhimõtetega juhatuse liige seda strateegiat ellu viima. Juhatuse liige võidakse tagasi kutsuda mitterahuldavate töötulemuste tõttu. Viimaseks põhjuseks võiks tuua äriühingu ühinemine või ülevõtmine. Selle tagajärjel võidakse otsustada ühest juhatuse liikmest loobuda ning mitte teda nimetada ühendava ühingu juhatusesse.

Vastavalt VÕS § 629 lg 1 on käsundisaajal õigus mõistlikule osale tasust, kui käsundusleping lõpeb enne käsundi täitmist või selle täitmiseks antud tähtaja möödumist. Kusjuures õigus tasu saada on üksnes juhul, kui leping lõppes käsundiandjast tuleneva asjaolu tõttu ja tasu maksmine on asjaolusid arvestades õiglane. Õigluse kriteerium on tagasi kutsumise puhul väga oluline. Juhul, kui ettevõtte muudab strateegiat ning põhjuseks ei ole ettevõtte majandusliku olukorra järsk halvenemine, võib asuda seisukohale, et juhatuse liige on käitunud heas usus ja hoolsalt varasema strateegia kohaselt. Seega on ka põhjendatud talle lahkumishüvitise maksmine.

Euroopa Parlamendi 7. juuli 2010. aasta resolutsiooni (2011/C 351 E/08) punkti 27 kohaselt ei tohiks juhtorgani liikmele lahkumishüvitist maksta kohustuste rikkumise korral. Hea ühingujuhtimise tava punkti 2.2.6. alusel on juhatuse liikme lahkumishüvitis seotud tema varasemate töötulemustega ega ole väljamakstav, kui sellega ilmselt kahjustatakse ühingu huve. Riigivaraseaduse § 86 p 3 alusel võib maksta lahkumishüvitist tagasikutsumisel nõukogu algatusel enne volituste tähtaja möödumist. Seega riigivaraseadus ei sätesta keeldu jätta lahkumishüvitis maksmata mitterahuldavate töötulemuste korral. Sellele seisukohale tuleb asuda äriseadustiku ja võlaõigusseadustiku asjakohaste sätete tõlgendamise teel.

¹¹⁶ ÄS § 184 lg 3 osaühingu ja § 309 lg 3 aktsiaseltsi puhul.

Viimase aja praktikast on võtta näide, kus AS Estonian Air kutsus juhatuse liikme tagasi ning maksis talle kolme kuu töötasu ulatuses hüvitist. Kusjuures juhatuse liikmele tehti ettepanek hüvitisest keelduda, kuid ta ei nõustunud sellega. Hüvitise maksmine tekitas avalikkuses palju pahameelt, kuna ettevõtte majandustulemused olid järjest halvenenud, hoolimata ambitsioonikatest plaanidest ning hästi tasustatud tegevjuhist. Nõukogu ja osaluse valitseja põhjendasid juhi vahetust ettevõtte strateegia muutusega. Juhul, kui majandusaasta aruanded ning näitaksid, et tagasi kutsutud juhi volituste ajal suurenes järjest ettevõtte kahjum, võiks anda juhatuse liikme töötulemustele mitterahuldava hinnangu. Järgnevalt on tabel AS'i Estonian Air 2010, 2011, 2012 aasta käibest ning kahjumist.

	Käive	Kahjum
2010	68 mln €	3,8 mln €
2011	76,1 mln € (+11% eelneva aastaga)	17,3 mln € (-349% eelneva aastaga)
2012	91,5 mln € (+17% eelneva aastaga)	49,2 mln € (-284% eelneva aastaga)

Tabelist selgub, et ettevõtte kahjum suurenes meeletult, samas ei saa süüdistada klientuuri, sest müügitulud suurenesid ning reisijate arv on kasvanud. Seega antud tabeli põhjal selgub, et puhtalt kahjumit analüüsides ei saa anda töötulemustele mitterahuldavat hinnangut, kuna müügitulud suurenesid. Siiski otsustas ettevõtte nõukogu jätta kõrvale juhatuse liikme töötulemuste hindamise ning põhjendada tagasi kutsumist strateegia muutumisega ning vajadusega leida konservatiivsem tegevjuht.

J. Roperi ja M. Schoenberger-Orgadi artiklis¹¹⁷ viidatakse tendentsile, et avalikust huvist lähtuvate teenuste osutamisele orienteeritud ühingud kujundatakse ümber kasumile orienteeritud ettevõteteks. Sellise tegevuse lõppeesmärgiks on ettevõtte müük erainvestoritele. Üheks selliseks näiteks Eestis võiks olla AS Eesti Post. Kahtlemata avalikust huvist lähtuva ülesande täitmine on läinud äriühingu käsutusse ning erinevad majandusspetsialistid on soovitanud ka selle võõrandamist erakätesse, et suurendada ettevõtte kasumlikkust ja konkurentsivõimet. Ühinemise ja ülevõtmise korral on tagasi kutsutavale juhatuse liikmele kindlasti õiglane maksta lahkumishüvitist tehtud töö eest. Tõenäosus, et ettevõtte võõrandatakse mitterahuldavate tulemuste tõttu ei ole väga tavapärane ning seda võib pidada pigem erandiks.

¹¹⁷ Roper, J., Schoenberger-Orgad M. State-Owned Enterprises: Issues of Accountability and Legitimacy. Management Communication Quarterly, Vol. 25, No. 4, 2011, lk. 695.

Euroopa Komisjoni 30. aprilli 2009 soovitusel 2009/385/EÜ punkti 3.5. järgi ei tohiks lahkumishüvitis ületada kindlaksmääratud summat või kindlaksmääratud aastapalkade arvu ja see ei tohi üldiselt olla suurem kui kahe aasta põhipalk. Riigivaraseadus on kehtestanud palju madalama piiri ning sätestab, et lahkumishüvitist võib maksta juhatuse liikme tagasikutsumise ajal kehtiva kuni kolme kuu tasu ulatuses.¹¹⁸ Riigivaraseadus on aluseks võtnud keskmise töötasu, seega ka preemiad tõstavad keskmist, kui neid on makstud. Siiski jääb piirmäär tunduvalt alla Euroopa Komisjoni soovitatule ning seda tuleb pidada igati mõistlikuks.

¹¹⁸ RVS § 86 lg 3.

IV. Juhtorgani liikmete huvide deklareerimine

1. aprillil 2013 jõustunud korruptsioonivastases seaduses on sätestatud eesmärk tagada avaliku ülesande aus ja erapooletu täitmine. Muuhulgas on reguleeritud korruptsiooni ennetamist ja vastutust väljaspool avaliku ülesande täitmist seaduses sätestatud juhtudel.

Riigi osalusega äriühingu juhtorgani liikmele on võimalik kehtestada huvide avaldamise kohustus. KVS § 13 lg 1 p 13 kohaselt peab deklaratsiooni esitama konkurentsiseaduse tähenduses avaliku ettevõtja juhtorgani liige, kui sellise kohustuse on kehtestanud ettevõtjas riigi valitseva mõju korral seda teostav minister, kohaliku omavalitsuse valitseva mõju korral selle omavalitsuse volikogu. Avalik ettevõtja konkurentsiseaduse¹¹⁹ § 31 lg 3¹ tähenduses on ettevõtja, kelle üle riigil, kohaliku omavalitsuse üksusel või avalik-õiguslikul juriidilisel isikul on otseselt või kaudselt valitsev mõju omandiõiguse või finantsosaluse kaudu, isiku suhtes kehtivate õigusaktide alusel või muul viisil. Valitsev mõju konkurentsiseaduse § 2 lg 4 tähenduses on võimalus ühe või mitme ettevõtja poolt ühiselt või ühe või mitme füüsilise isiku poolt ühiselt teise ettevõtja aktsiate või osade omamise kaudu, tehingu või põhikirja alusel või muul viisil otseselt või kaudselt mõjutada teist ettevõtjat.

Seega võrreldes varem kehtinud korruptsioonivastase seadusega¹²⁰ ei ole äriühingu juhtorgani liikmel seadusest tulenevat kohustust esitada huvide deklaratsiooni. Käesoleva magistritöö kirjutamise hetkel ei ole veel selgunud, kas osaluse valitsejad kehtestavad huvide deklareerimise kohustuse kehtiva seaduse alusel.

Huvide deklareerimise kohustust ei riigi vähemusotsustusõigusega äriühingute juhtorgani liikmetel, kes ei ole riigi esindajad. See tähendab, et deklaratsiooni ei pea esitama juhatuse liikmed ning nõukogu liikmed, kes ei ole riigi poolt esitatud.

7. juuni 2001 vastu võetud korruptsioonivastase seaduse ja kriminaalkodeksi muutmise seadusega¹²¹ kehtestati kõikidele riigi osalusega äriühingute juhtorgani liikmetele huvide deklareerimise kohustus. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium tunnistas kõnealuse sätte kehtetuks osas, millega nähakse ette riigi vähemusotsustusõigusega äriühingu nõukogu liikmete, kes ei ole riigi esindajad, ja juhatuse liikmete majanduslike huvide

¹¹⁹ Konkurentsiseadus, RT I, 2001, 56, 332.

¹²⁰ Korruptsioonivastane seadus, RT I 1999, 16, 276.

¹²¹ Korruptsioonivastase seaduse ja kriminaalkodeksi muutmise seadus, RT I 2001, 58, 357.

deklaratsioonide esitamine.¹²² Riigikohus põhjendas otsust muuhulgas järgmiselt: „*Kolleegium leiab, et palgaandmete avalikustamine on intensiivne sekkumine isiku eraellu. Riigil on palgaandmete ja tasude avalikustamise kõrval teisigi viise, kuidas jälgida riigi osalusega äriühingu majandustegevust ja saada teada äriühingu juhtorganite liikmetele makstud tasude suurust. Riigile kui äriühingu aktsionärile laienevad kõik Äriseadustikust (edaspidi ÄS) tulenevad aktsionäri õigused. Vastavalt ÄS §-le 326 otsustab nõukogu liikme töö tasustamise aktsiaseltsi üldkoosolek, millest võib osa võtta iga aktsionär. Seega on riigil võimalik aktiivselt osaleda nõukogu liikmete tasude üle otsustamises. Aktsiaseltsi juhatuse liikme tasu määrab vastavalt ÄS §-le 314 nõukogu. Siin piirdub riigi kui aktsionäri õigus üldise aktsionäri teabeõigusega vastavalt ÄS §-le 287, mille kohaselt aktsionäril on õigus üldkoosolekul saada teavet aktsiaseltsi tegevuse kohta.*“¹²³

Kindlasti on kõnealune Riigikohtu lahend mõjutanud uue korruptsioonivastase seaduse loomist. Nagu eelnevalt öeldud, ei ole käesoleva magistratöö kirjutamise hetkeks selgunud, kas riik või kohalik omavalitsus plaanivad enda valitseva mõju all olevate ettevõtete juhtorganite liikmetele kehtestada huvide deklareerimise kohustust või mitte. Seaduses on igal juhul selline võimalus olemas. Igal juhul tuleb Riigikohtuga nõustuda selles osas, et isiku palgaandmete avalikustamine on intensiivne sekkumine eraellu. Deklaratsiooni nõudmine on üsna jõuline meetod abstraktse korruptsiooniohu vähendamiseks ning selle rakendamist tuleb hoolikalt kaaluda.

OECD suuniste kohaselt peavad riigi osalusega äriühingud kehtestama vastustundliku ettevõtluse kava.¹²⁴ OECD suuniste kohaselt peab ettevõtte välja töötama ja kehtestama vajalikud sisekontrolli meetmed, eetika koodeksi ja nõuetele vastavuse kriteeriumid, et ennetada ja avastada korruptsiooni. Korruptsiooniohtu tuleb regulaarselt jälgida ning kontrollida, et ennetusmeetmed oleksid ajakohased ja efektiivsed.¹²⁵ Riigivaraseaduse § 87 kohaselt peab osaluse valitseja hoolitsema, et riigi äriühingus oleks toimiv sisekontrollisüsteem. Samuti on osaluse valitsejal õigus nõuda erikontrolli tegemist ning kasutada selleks enda juhitava asutuse struktuuriüksust. Seega on lisaks huvide deklareerimisele osaluse valitsejal ka muid võimalusi korruptsiooniohu ennetamiseks.

¹²² RKPJKo 24.12.2002, 3-4-1-10-02.

¹²³ Samas, p 32.

¹²⁴ OECD Guidelines for Multinational Enterprises – OECD, 2011. Arvutivõrgus: <http://www.oecd.org/corporate/mne/48004323.pdf> (02.05.2013).

¹²⁵ Samas, p.VII.2.

Kokkuvõte

Magistritöö esimeses peatükis käsitletakse nõudeid, mis on kehtestatud juhtorgani liikme kandidaadile. Riigi osaluse valitseja (aktsionäri või osaniku õiguste teostaja) peab juhtorgani liikme valimisel arvestama riigivaraseadusest tulenevate kõrgemate nõudmistega võrreldes äriseadustiku üldregulatsiooniga. Antud peatükis vaadeldakse kõiki täiendavaid nõudmisi võrreldes äriseadustikuga ning analüüsitakse kriitiliselt nende eesmärgi ja vajalikkust. Analüüsi eesmärgiks on välja selgitada, kas hetkel kehtiv regulatsioon on sobiv ning proportsionaalne sobiva kandidaadi leidmiseks.

Riigi osalusega äriühingu juhtorgani kandidaadil peavad olema oma ülesannete täitmiseks vajalikud teadmised ja kogemused, arvestades juriidilise isiku tegevusvaldkonda. Kandidaat peab olema võimeline tegutsema temalt oodatava hoolsusega. Juhatus liige peab kinni pidama nõukogu seaduslikest korraldustest. Juhatus peab tegutsema kõikide aktsionäride huvides ning mitte eelistama kontrolliva aktsionäri huvisid. Riigi osalusega äriühingu juhtorgani liikmetelt ei nõua õigusaktid laitmatut mainet. Samas on Nasdaq OMX Balti väärtpaberiturg avaldanud seisukoha, et börsil noteeritud äriühingute juhtidele tuleks kehtestada laitmatu maine nõue. Juhul, kui Finantsinspeksioon vastava muudatuse hea ühingujuhtimise tavasse teeb, muutuks see kohustuslikuks ka riigi osalusega äriühingutele, põhimõttel täida või selgita. Ilmselt ei ole maine küsimust mõistlik reguleerida seaduse tasandil nagu seda on tehtud krediitiasutuste seaduses, kuna see võib põhjendamatult kitsendada sobivate kandidaatide ringi.

Juhtorgani liikme kandidaadile on kehtestatud rida konkurentsialaseid piiranguid. Juhtorgani liikmeks ei või olla füüsilisest isikust ettevõtja, kes tegutseb äriühinguga samal tegevusalal. Juhtorgani liige ei või olla äriühinguga samal tegevusalal tegutseva täisühingu osanik või usaldusühingu täisosanik. Juhtorgani liikmeks ei või valida isikut, kellele kuulub 1/10 osadest või aktsiatest ettevõttes, mis tegutseb riigi osalusega äriühinguga samal tegevusalal. Äriseadustik küll lubab samal tegevusalal tegutsemist nõukogu või üldkoosoleku otsusel, kuid riigivaraseadus keelab selle absoluutselt. Isik võib saada ebaausa konkurentsieelise, kui talle saab teatavaks äriühingu varema avaldamata siseteave või ärisaladus. Juhul, kui isik ei tegutse samal tegevusalal, kuid tal on olulised ärihuvid seoses riigi osalusega äriühinguga, on samuti tema valimine viimase juhtorganisse keelatud. Riigivaraseaduse piirangud on asjakohased ja põhjendatud. Ebaaus konkurentsieelis kahjustab otseselt äriühingut ning üldisemalt tervet majanduskeskkonda.

Juhtorgani liikmeks ei või olla isik, kelle süüline tegevus või tegevusetus on kaasa toonud isiku pankroti, tegevusloa kehtetuks tunnistamise või kahju. Oluline on fakt, et isiku süü peab olema tuvastatud. Kandidaadil ei tohi olla ärikeeldu. Nimetatud piirangud kehtivad viis aastat pärast pankroti väljakuulutamist, tegevusloa kehtetuks tunnistamist, ärikeelu lõppemist või kahju hüvitamist. Viis aastat on mõistlik aeg ning nimetatud piirangud ei ole ebaproportsionaalsed. Juhtorgani liikmeks ei või olla isik, keda on majanduslase, ametialase või varavastase kuriteo eest karistatud. Keeld ei laiene isikutele, kelle karistusandmed on karistusregistrist kustutatud ja arhiivi kantud.

Hea ühingujuhtimise tava kohaselt peaks vähemalt pooled äriühingu nõukogu liikmetest olema sõltumatud. Muuhulgas on sõltumatuse kriteeriumiks asjaolu, et isik ei ole seotud kontrolliva aktsionäriaga. Paljud riigi osalusega äriühingud konstateerivad enda ühingujuhtimise aruannetes, et neil puuduvad sõltumatud nõukogu liikmed, kuna nad kõik on kontrolliva aktsionäri (s.o. osaluse valitseja) poolt nimetatud. Sellise seisukohaga ei saa nõustuda. Ühingujuhtimise praktika ei loe sõltuvaks nõukogu liiget, kelle määramiseks on vaja ka kontrolliva aktsionäri poolthäält. Seega ei tohiks riigi osalusega äriühingud automaatselt deklareerida, et neil puuduvad sõltumatud nõukogu liikmed. Sõltumatu liige peab nõukogu ning osaluse valitsejat koheselt teavitama asjaoludest, mis seavad tema sõltumatuse kahtluse alla. Seejärel saab osaluse valitseja otsustada, kas jätkata vähema hulga sõltumatute liikmetega või kutsuda mõni sõltuv nõukogu liige tagasi ning valida uus sõltumatu liige.

Juhtorgani liikme kandidaat peab esitama osaluse valitsejale kirjaliku kinnituse, et ta vastab õigusaktidest toodud nõuetele ning ta kohustub neid järgima. Kinnituse esitamisega saab äriühing kindluse selles osas, et isik peab teadma enda kohta käivatest nõuetest ning ta ei saa enda vastutusest kõrvale hoida teadmatusel tuginedes. Riigivaraseaduse volitusnormi kohaselt võib rahandusminister kehtestada määrusega täpsema loetelu esitamisele kuuluvatest andmetest ning andmete ja kinnituse esitamise vormid. Käesoleva töö kirjutamise hetkel sellist määrust avaldatud ei olnud ning autori hinnangul puudub selleks ka vajadus, kuna riigivaraseaduses on piisavalt täpselt esitatud nõutud andmed ning kinnituse vormistamine ei ole kindlasti ühele pädevale juhtorgani liikme kandidaadile üle jõu käiv ülesanne.

Teine peatükk puudutab samuti juhtorgani liikme kandidaati, kuid teema mahukuse tõttu ning ülevaatlikumaks esitamiseks on see eraldi peatükina vormistatud. Käsitletavaks teemaks on Riigikogu liige juhtorgani liikmena. Seaduse tasandil ei ole reguleeritud Riigikogu liikmete

kuulumise lubatavust riigi osalusega äriühingute nõukogudesse. Taasiseseisvumise algul kerkis teema päevakorda, kuid õiguslikku selgust selles küsimuses ei saabunud. Pärast seda on põhimõtteliselt igas Riigikogu koosseisus arutatud nõukogudesse kuulumise lubatavust, kuid seaduse muudatusteni jõutud ei ole. Käesolevas peatükis analüüsib autor, kas Riigikogu liikme riigiosalusega äriühingu juhtorganisse kuulumine on riigiametis olek ja seetõttu võimude lahususe põhimõttega vastuolus ning kas Riigikogu liikme ja täidesaatva võimu vahelist huvide konflikti on võimalik vältida.

Riigikogu liige ei tohi oma volituste ajal olla riigi osalusega äriühingu juhatuse liige. Selline keeld on tavapärane ka mujal maailmas, muuhulgas ka Prantsusmaal ja Itaalias.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium jõudis enda 2. novembri 1994 otsuses järeldusele, et riigiettevõtte haldusnõukogusse kuulumine on riigiametis olek. 1994. aastal reguleeris riigiettevõtete tegevust 5. juuli 1990 Vabariigi Valitsuse määrusega nr 140 kinnitatud Eesti Vabariigi riigiettevõtte põhimäärus. Taasiseseisvumise algul oli eraettevõtlus alles tekkimas ning seda reguleerisid teised õigusnormid võrreldes riigiettevõtetega. Riigikogu võttis 15. veebruaril 1995 vastu äriseadustiku, mis hakkas reguleerima kõiki äriühinguid. Äriseadustikus olid ka rakendussätted varem asutatud ettevõtete kohta. Rakendussätete kohaselt võis riigiettevõtte või riikliku ettevõtte ümber kujundada osaühinguks, aktsiaseltsiks, avalik-õiguslikuks juriidiliseks isikuks või riigiasutuseks. Juhul, kui otsustati riigiettevõtte ümber kujundada äriühinguks, tuli lähtuda äriseadustikus kehtestatud regulatsioonist, mis ei teinud vahet ettevõtte omaniku järgi. Seega alluvad 1. septembrist 1997 riigi osalusega äriühingud suuresti eraõiguse normidele ning äriühingu nõukogusse kuulumine ei saa olla riigiametis olek. Sellest tulenevalt ei saa Riigikogu liikmete keeld kuuluda nõukogusse tuleneda põhiseaduse § 63 lõikest 1.

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 4 kohaselt on Riigikogu, Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse ja kohtute tegevus korraldatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttel. Äriühingu osaluse valitsejaks on täidesaatev võim. Riigikogu liikme ja täidesaatva võimu vahel võivad huvide konflikti põhjustada järgmised asjaolud – nõukogu liikmed saavad volitused osaluse valitsejalt, nõukogu liikmel on osaluse valitseja suhtes teavitamis- ja aruandekohustus, osaluse valitseja kehtestab nõukogu liikme tasu, osaluse valitseja määrab äriühingu strateegilised eesmärgid ja hindab nende saavutamist.

Huvide konflikti, mille kohaselt Riigikogu liige saab nõukogu liikme volitused täidesaatvalt võimult, saab lahendada seeläbi, kui Riigikogu liikme määraks nõukogusse Riigikogu alatine komisjon. Kindlasti ei ole mõistlik olukord, kus kõik nõukogu liikmed määrab Riigikogu komisjon, mitte osaluse valitseja. Samuti tuleks nõukogu liikme tagasi kutsumise õigus jätta osaluse valitsejale, et vajadusel saaks kiiresti nõukogu tagasi kutsuda, kui see peaks olema äriühingu huvides.

Autor on seisukohal, et Riigikogu liikmetele tuleb nõukogu töös osalemise eest tasu maksta võrdsetel alustel teiste nõukogu liikmetega. Nõukogus osalemine on lisaülesanne, mis esitab ka täiendavaid nõudeid ja võib kaasa tuua vastutuse. Seetõttu on tasu maksmine põhjendatud. Arvestades asjaolu, et nõukogu liikmete tasustamise küsimus on väga põhjalikult reguleeritud, ei tohiks Riigikogu liikmete puhul erandeid teha ning teistsugust tasustamise korda välja töötada. Sobilik on see, kui Riigikogu liige saab tasu samadel alustel teiste nõukogu liikmetega.

Teavitamis- ja aruandekohustus ei saa automaatselt huvide konflikti kaasa tuua. Teavitamis- ja aruandekohustuse sisu ei saa täidesaatev võim tagantjärgi mõjutada. Kokkuvõttes on äriühingu omanik riik ning see on nii seadusandliku kui ka täidesaatva võimu huvides, et osaluse valitsejat teavitataks olulistest asjaoludest, mis ettevõtet mõjutada võivad. Osaluse valitseja peab määrama äriühingu strateegilised eesmärgid ning kontrollima nende saavutamist. Kusjuures riigi esindaja nõukogus ei pea enam täitma osaluse valitseja suuniseid. Kehtivas riigivaraseaduses enam nimetatud kohustust sätestatud ei ole, eesmärgiga suurendada nõukogude sõltumatust ja vastutust. Kuivõrd osaluse valitseja ei saa anda kohustuslikke suuniseid nõukogu liikmele, ei kaasne järelevalve ja kontrolli teostamisega huvide konflikti. Riiklikke arengukavasid, mille põhjal määratakse riigi osalemise eesmärk juriidilises isikus, kiidab Eestis heaks nii Riigikogu kui ka Vabariigi Valitsus. Kusjuures olulisemad strateegilised eesmärgid võtab vastu Riigikogu. Seega ei too otsesõnu huvide konflikti kaasa asjaolu, et osaluse valitseja määrab äriühingu strateegilised eesmärgid.

Kolmas peatükk räägib juhtorgani liikme tasustamisest. Arutlusel on kõik juhtorgani liikmele tööülesannete täitmisel makstavad tasud ning võimaldatavad hüved. Ühinguõiguses on erinevaid viise juhtorgani liikmete tasustamiseks. Suurim erinevus tuleneb sellest, kas ühingul on ühetasandiline või kahetasandiline juhtorgani süsteem. Ameerika Ühendriikides on kasutusel ühetasandiline juhtorgani süsteem ning järelevalvet ühingu tegevuse üle teostab

board of directors, mida võiks eesti keeles nimetada direktoraadiks. Direktoraat koosneb ühingu tegevjuhtkonnast ning tegevülesanneteta liikmetest. Direktoraadi juurde on moodustatud töötasukomitee, mis võtab vastu soovituslikke või mõnel pool ka kohustuslikke otsuseid ühingu juhtkonna tasustamise osas. Õiguskirjanduse kohaselt on töötasukomiteed saanud väga palju kriitikat ning palju leiavad, et töötasukomiteed on ebaõnnestunud osas, mis puudutab sõltumatut ja efektiivset järelevalvet tegevjuhtkonna tasustamise üle. Balti ühingujuhtimise instituudi ühingujuhtimise soovitude kohaselt ei tohiks keegi olla seotud enda töötasu määramisega.

Mandri-Euroopas on mitmel pool kasutusel kahetasandiline juhtorgani süsteem. Samuti on see kasutusel Eestis. Selle kohaselt kehtestab nõukogu liikmete töötasu üldkoosolek ning juhatuse liikme töötasu nõukogu. Kusjuures äriseadustiku kohaselt ei ole alati osaühingu puhul nõukogu moodustamine kohustuslik. Osaühingus, milles riigil on vähemalt otsustusõigus, tuleb riigivaraseaduse alusel siiski nõukogu moodustada. Seetõttu ei ole riigi otsustusõigusega osaühingus võimalik olukord, kus osaluse valitseja valib juhatuse ning määrab nende töötasu. Otsustusõigusega osaühingus nõukogu moodustamise kohustus on ainus erisäte võrreldes äriseadustikuga, mis on riigi osalusega äriühingutele kehtestatud. Muus osas põhineb regulatsioon üldistel Eesti ühinguõiguse normidel.

Šveitsis toimus 2013. aasta alguses rahvahääletus suurettevõtete juhtkondade tasustamise teemadel. Selle tulemusel algatati konstitutsiooni muudatus, mille kohaselt kinnitavad ettevõtte aktsionärid korralisel üldkoosolekul juhtkonna palgakulu suuruse üheks aastaks, valivad juhtorgani liikmed, esimehe ning töötasu komitee. Nimetatud regulatsioon on analoogne osaühingu puhul, millel ei ole moodustatud nõukogu. Nagu eelnevalt viidatud, ei ole Eestis riigi otsustusõigusega osaühingus selline asi võimalik. OECD põhimõtete kohaselt ei tohi valitsus olla kaasatud äriühingu igapäevasesse juhtimisse ning peab võimaldama äriühingule täielikku majandustegevuse autonoomiat. Autor leiab, et Eestis ei ole põhjendatud samasuguse regulatsiooni kehtestamine nagu plaanitakse Šveitsis. Äriühingu juhatuse tegevust ei tohiks otseselt mõjutada valitsus. Seega ei ole põhjendatud olukord, kus osaluse valitseja määrab tegevjuhtkonnale tasu.

Riigi osalusega äriühingutel ei ole kohustust moodustada töötasukomiteed. OECD põhimõtete kohaselt tuleb moodustada töötasukomitee, kui see on vajalik toetamaks nõukogu tema ülesannete täitmisel. Töötasukomitee moodustamisel tuleb analüüsida riigi osalemise

eesmärki äriühingus. Juhul, kui riik täidab avalikust huvist lähtuvat ülesannet, on põhjendatud komitee loomine. Kokkuvõttes tuleks Riigivaraseadust täiendada järgneva sättega:

„Sellises äriühingus, milles riigil on vähemalt otsustusõigus, tuleb moodustada töötasukomitee, kui see on äriühingu tegevuse laadi, ulatuse, keerukuse astme ja riigi osalemise eesmärgiga proportsionaalne.“

Nõukogu liikme põhitasu on riigi otsustusõigusega äriühingutes rangelt piiratud. Nimetatud piirang ei ole uus, seda on kasutatud juba aastast 1996, kui riigiettevõtteid muudeti eraõiguslikeks juriidilisteks isikuteks. W.R. Fredericki analüüsi kohaselt kipuvadki riikide valitsused piirama riigi osalusega äriühingute töötasusid. Balti ühingujuhtimise instituudi soovitusel peaks nõukogu liikme tasu vastama turu keskmisele, ega tohiks olla sellega võrreldes liiga madal või vastupidi kõrge. Nõukogu liikmele võib määrata lisatasu tema osalemisel nõukogu organi töös. Riigikontrolli aruande kohaselt ei ole auditikomiteede loomise nõue end õigustanud ning leiti, et nõukogu liikmetele makstakse samade ülesannete eest kaks korda tasu. Väidetavalt on auditikomitee loodud lisandväärtus väike ning see lihtsalt dubleerib nõukogu ülesandeid. Käesoleva töö autor leiab, et auditikomitees osalemise puhul ei peaks automaatselt lisatasu maksuma, vaid tuleks igakordselt hinnata, kas täiendavad tööülesanded on niivõrd mahukad, et lisatasu maksmine on põhjendatud. Täiendava tasu maksmine on põhjendatud tõenäoliselt komitee esimehele. Kokkuvõtvalt võib öelda, et see on väga tavapärane, et nõukogu liikmete töötasu piiratakse ning põhjuseks on ilmselt asjaolu, et riik ei soovi tekitada mingeid pingeid ühiskonnas seeläbi, et määrab väga kõrgeid töötasusid nõukogu liikmetele. Sellegipoolest ei saa öelda, et Eestis oleks nõukogu liikme tasud liiga väikesed ning sobiv personal jääks leidmata.

Juhatuse liikme tasustamise küsimust reguleerib riigivaraseadus palju leebemalt kui nõukogu liikmete puhul ning konstateerib, et juhatuse liikmele võib maksta vaid temaga sõlmitud lepingu alusel. Juhatuse liikmega sõlmib lepingu ja lõpetab selle äriühingu nõukogu. Seega kujuneb juhatuse liikme töötasu põhimõtteliselt nõukoguga läbirääkimiste teel. Sellegipoolest peab tasu määramisel lähtuma järgnevast:

- olema vastavuses juhatuse liikme ülesannete mahu ja keerukusega;
- köitma kvalifitseeritud personali;
- motiveerima juhatuse liiget tegutsema ettevõtte parimates huvides;
- tagama juhatuse liikme vastutuse.

Äriühingu seisukohast peab tasu tagama järgmised eesmärgid:

- vastama ettevõtte majanduslikule olukorrale;
- vastama ettevõtte tegevusvaldkonna hetkeseisule ja prognoositavatele tulevikusuundadele;
- lähtuma ettevõtte äristrateegiast ja teenima ettevõtte pikaajalisi huve;
- arvestama suutlikkust toime tulla väliskeskkonna muutustega

Juhatuse liikmele tulemustasu määramisel peab lähtuma järgnevast:

- tulemustasu võib määrata ainult siis, kui see on säästev finantsolukorra seisukohast;
- tulemustasu maksmine peab põhinema eelnevalt määratud hinnatavatel kriteeriumitel;
- põhitasu peab olema piisav selleks, et jätta tulemustasu maksmata;
- tulemustasu peab olema mõistlikus vastavuses põhitasuga.

Juhatuse liikmele võib maksta lahkumishüvitist, kui ta kutsutakse nõukogu algatusel tagasi enne volituste tähtaja möödumist. Euroopa Parlamendi resolutsiooni kohaselt ei tohiks lahkumishüvitist maksta, kui juhtorgani liige on oma kohustusi rikkunud. Hea ühingujuhtimise tava kohaselt ei ole lahkumishüvitis väljamakstav, kui sellega kahjustatakse ühingu huve. Riigivaraseadus ei sätesta keeldu jätta lahkumishüvitis maksmata mitterahuldavate töötulemuste korral. Selle keeluni tuleb jõuda äriseadustiku ja võlaõigusseaduse asjakohaste sätete tõlgendamise teel.

Neljas peatükk käsitleb juhtorgani liikmete huvide deklareerimist. Kuivõrd OECD nõuab liikmesriikide riigi osalusega äriühingutelt vastutustundliku ettevõtluse tegevuskava kehtestamist ning täitmist, on käesolevas töös käsitletud ka juhtorgani liikme vastutustundlikku käitumist korruptsioonivastase seaduse kontekstis. Eelnevast peatükist selgub, et juhtorgani liikme töötasu on väga palju kõneainet tekitav teema. Seetõttu võib olla põhjendatud juhtorgani liikmete majanduslike huvide avaldamine osaluse valitsejale. Loomulikult ei tohiks majanduslikke huvisid avalikustada nagu seda tehakse kõrgemate riigiametnike puhul, sest ei saa väita, et riigi osalusega äriühingu juhtorgani liikme osas on sama suur avalik huvi, kui kõrgema riigiametniku puhul. Seadusest ei tulene hetkel nõuet juhtorgani liikme huvide deklareerimiseks, kuid osaluse valitsejale on jätud õigus sellise nõude kehtestamiseks. Käesoleva töö kirjutamise ajal ei ole nimetatud nõuet veel kehtestatud.

The regulation of the boards of a state-owned enterprise

Resumé

First chapter of the master's thesis disserts requirements imposed on the board member candidate. State acting as an owner must take these higher requirements into consideration when selecting members of the boards. This chapter looks at all the additional requirements compared to the Commercial Code and critically analyzes the purpose and necessity. Objective of the analysis is to determine whether the currently legislation is appropriate and proportionate to find a suitable candidate.

The candidate for the member of the board of a state-owned enterprise must have the necessary knowledge and experience taking into account the operating field of the enterprise.¹²⁶ The candidate must be able to act with due diligence expected from him.¹²⁷ Board member must adhere to the lawful orders.

The management board must act in the interests of all shareholders, and not give priority to the interests of the controlling shareholder.¹²⁸ Legislation does not set a requirement for impeccable reputation for board members. However, the Nasdaq OMX Baltic stock exchange has pointed out, that the corporate governance code should require impeccable reputation from the members of the management board.¹²⁹ If Financial Supervision Authority enacts a requirement for impeccable reputation, it must be followed on the principle of comply or explain. Probably it would not be reasonable to enact the impeccable reputation requirement into law, as it may unduly narrow the pool of applicants.

Number of competition-related restrictions have been established for the board member candidate.¹³⁰ Board member may not be a sole proprietor who operates in the same field of activity. Board member may not be a partner of a general partnership operating in the same field of activity. Board member may not be a general partner of a limited partnership operating in the same field of activity. Board member may not be a person who owns 1/10 of its shares in a company, which operates in the same field of activity. While the Commercial

¹²⁶ State Assets Act § 80 s 1 p 1.

¹²⁷ State Assets Act § 80 s 1 p 2.

¹²⁸ Corporate Governance Code p.2.1.1.

¹²⁹ OMX Balti, „Börs: Arco kahjustab väärtpaberituru usaldusväärsust“. Äripäev. Online: <http://www.ap3.ee/article/2012/10/17/bors-arco-kahjustab-vaartpaberi-turu-usaldusvaarsust> (02.05.2013)

¹³⁰ State Assets Act § 80 s 2.

code allows the before mentioned activity under the permission of the general meeting or the supervisory board, the State Assets Act prohibits entirely action in the same field of activity. Person may obtain an unfair competitive advantage when he or she becomes aware of previously unpublished internal company information or trade secrets. If the person does not act on the same field, but it has significant business interests related to the state-owned company, his or her candidature is banned. State Assets Act restrictions are appropriate and reasonable. An unfair competitive advantage can harm the company and can damage the whole economic environment.

Board member may not be the person whose wrongful act or omission has led to bankruptcy, the revocation of an activity license or caused damage to a person.¹³¹ Important is the fact that the guilt of the person has to be identified. The candidate should not have a prohibition of business. These limitations are valid for five years after filing for bankruptcy, the revocation of an activity license or the compensation for damages. Five years is a reasonable length and these restrictions are not unreasonable. Board member may not be a person who has committed a financial, occupational or property related crime. The restriction does not apply to persons whose criminal record has been erased from the registry and entered into archive.

Corporate governance code requires that at least half of the members must be independent.¹³² Among other things criteria for independence is that the board member is not related to the controlling shareholder. Many state-owned companies claim in their corporate governance reports that they lack the independent members, because all members have been appointed by the controlling shareholder (i.e. the state acting as an owner). Such statement cannot be accepted. Corporate governance practices do not consider board member to be dependent just because he or she was appointed with the controlling shareholder votes. Thus, the state-owned companies should not automatically declare that they have no independent board members.

Candidates must submit a written confirmation that he or she meets the requirements of the State Assets Act, and he or she obliges to comply with them. This is an additional guarantee for the company that the board member is aware of the requirements and cannot claim that he or she was not aware of the rules in case of misconduct.

¹³¹ State Assets Act § 80 s 4.

¹³² Author of this masters thesis has also written on the subject of independent board members. Meristo, M. Juhortorgani liikme sõltumatuse õiguslik reguleerimine. Bachelor thesis. University of Tartu 2010.

Second chapter is also about the candidates of board members, but is presented as a separate chapter due to large volume and more precise overview of the subject – member of the Parliament as a member of the board. Law does not regulate if member of the Parliament is allowed to belong in the supervisory board of state-owned enterprises. After restoration of the independence the subject came up, but never received a legal clarity. After that basically each composition of the Parliament has been discussing the matter, but none of them has reached any amendments to the Law. In the current chapter author analyzes if being assigned to a board of state-owned enterprise is considered as working in a civil service and therefore contradicts with separation of powers and if there is a possibility to avoid conflict of interests between member of the Parliament and executive power.

Member of the Parliament is not allowed to be a member of the management board of state-owned enterprise. Such prohibition is common in many other countries as well, e.g. in France and Italy.¹³³

On November 2nd, 1994 National Court came to conclusion that being a member of the supervisory board is considered as working in a civil service.¹³⁴ In 1994 state-owned enterprises followed decree issued by the Government on July 5th, 1990. After restoration of the independence private-owned enterprises were about to get started and they were regulated by different legal rules compared to state-owned enterprises. On February 15th, 1995 Parliament adopted Commercial Code that regulated all enterprises. The Code also included implementing provisions for previously established enterprises. According to implementing provisions state-owned enterprises were allowed to be converted into private limited companies, public limited companies, public legal companies or state institutions. Converting state-owned enterprise into ordinary enterprise meant following Commercial Act which did not differentiate owners of the enterprise. Therefore from September 1st, 1997 all state-owned companies are subjects to private law regulations and being a member of the supervisory board is not considered as working in civil services. This means prohibition of Parliament members being a member of board of state-owned companies is not based on Constitution § 63 section 1.

¹³³ Van der Hulst, M. The Parliamentary Mandate. A Global Comparative Study. Inter-Parliamentary Union, 2000. Online: http://www.ipu.org/PDF/publications/mandate_e.pdf (02.05.2013), page 51.

¹³⁴ National Court 02.11.1994, no. III-4/1-6/1994.

According to Constitution § 4 work of Parliament, President, Government and courts is arranged by principles of balance and separation of powers. State acting as an owner is represented by executive power. Conflict of interests between member of the Parliament and executive power may be caused by following reasons: members of the supervisory board get their mandates from executive power; member of the supervisory board has an obligation of notifying and reporting to executive power; executive power sets remuneration for member of the supervisory board; executive power determines strategical goals of the enterprise and evaluates achieving these goals.

Conflict of interests where member of the Parliament gets his mandate as member of the supervisory board from executive power, can be neutralized by using Permanent Committee for assigning members of the Parliament as members of the supervisory board. It is not wise to assign all members of the supervisory board by the Committee. Also, the right to call back a member of the supervisory board should remain to the executive power in order to act in the best interests of the enterprise.

In author's opinion members of the Parliament should be rewarded for their work in the supervisory board on the same basis as the other members. Participating in supervisory board's work means additional assignments and might demand special requirements and liabilities. Therefore rewarding is grounded. As rewarding members of the supervisory board is very profoundly regulated, members of the Parliament should not be treated any differently. It is reasonable to reward member of the Parliament on the same basis as other members of the supervisory board.

Obligation of notifying and reporting does not create automatic conflict of interests as executive power can not influence the content of the obligation. After all, state is the owner of the company and it is in both executive and legislative power's interest to be notified of all important circumstances that might influence the enterprise. State acting as an owner has to set strategic goals for the enterprise and verify achieving of these goals. Parliament adopts the national development plans and based on those, the government adopts additional and more detailed development plans. Therefore it does not automatically cause conflict of interests if the State acting as an owner adopts the strategic goals of an enterprise.

The third chapter disserts the remuneration of the board members. Basically there are two different methods for imposing remuneration policies. Companies in the United States use

one-tier board system which could be called directorate. Directorate consists of executive directors and non-executive directors. A remuneration committee has been formed in the directorate, which advises the board or in some cases adopts binding decision for remuneration. Remuneration committees have received a lot of criticism and many find that the remuneration committees have failed as independent and effective supervisors over executive pay.¹³⁵ Baltic Institute of Corporate Governance Corporate Governance suggests that one should not be involved in the determination of their own remuneration.¹³⁶

Continental Europe uses mainly the two-tier system of boards. It is also used in Estonia. According to this the owner or the general meeting determines the remuneration of supervisory board and the supervisory board determines the remuneration of the management board. According to the Commercial Code, it is not always mandatory to form a supervisory board in a private limited company. However according to the State Assets Act it is mandatory in a company where the state has a decision-making ownership.

Switzerland held a referendum in the beginning of 2013 in the topic of corporate remuneration. As a result, the government of Switzerland must adopt new remuneration regulations. According to the referendum, the annual general meeting will adopt the management payroll amount for one year, elect members of the board, the chairman of the board and members of the remuneration committee.¹³⁷ This regulation is similar to the case of a private limited company, which does not have a supervisory board. However according to OECD principles, government should not be involved in the daily management of the company and must provide a complete economic autonomy. The author states that there is no need for similar regulations to Switzerland. The company's management board should not be directly affected by the activities of the government. Therefore it is not justified that the government participates in the determination of the remuneration of the management.

State-owned enterprises are not obliged to set up a remuneration committee. According to OECD principles the remuneration committee should be formed if it is necessary to support

¹³⁵ Wood, R. E. Compensation Committee Structure, Function and Best Practices. Kirkpatrick & Lockhart Nicholson Graham LLP, 2004. Online: <http://www.klgates.com/files/Publication/f44a6446-4d3a-4847-a157-319c05d9667b/Presentation/PublicationAttachment/3900b2fd-2183-44e8-82d7-41bd4366f0f6/CompensationCommitteeStructure.pdf> (02.05.2013).

¹³⁶ Corporate Governance Guidance and Principles for Unlisted Companies in the Baltics – Baltic Institute of Corporate Governance, 2011. Online: http://corporategovernance.lt/uploads/docs/Corporate_Governance_Guidance_and_Principles_for_Unlisted_Companies_in_the_Baltics_ENG.pdf (02.05.2013)

¹³⁷ Eidgenössische Volksinitiative 'gegen die Abzockerei', Schweizerische Bundeskanzlei. Online: <http://www.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis348t.html> (02.05.2013).

the supervisory board in its duties.¹³⁸ If the state fulfills public interest with the company, it is justified to set up a remuneration committee.

Supervisory board member's fee is strictly limited in a state-owned enterprise. This restriction is not new, as it has been used since 1996. W.R. Frederick states in an analysis that there is a tendency for governments to limit state-owned companies remuneration.¹³⁹ Baltic Institute of Corporate Governance recommends that the remuneration of the supervisory board should meet the market average, and it should not be too low or too high. Board members may receive additional fee for work in a board committee. According to the National Audit Office's report the formation of audit committees has not served the required objectives.¹⁴⁰ The additional value is hardly recognizable and people are paid twice for the same work. The report states that the committee duplicates the functions of the supervisory board. The author of this paper states that the members of committees should not be automatically guaranteed additional fee, but the determination of the additional fee should be considered every time. In conclusion, we can say that it is very common to limit the remuneration of the board. This is probably due to the fact that the state does not want to cause any tension in society by determining high salaries for board members. However the board fees in Estonia cannot be considered too small and there haven't been any problems finding appropriate personnel.

Management board members remuneration is not regulated as thoroughly with the State Assets Act as the supervisory board's remuneration. The Act states that management board members remuneration is based on the board members contract. So the sum of the executive pay will be determined by the supervisory board who concludes the before mentioned contract.

The determination of the fee must be based on the following:

- be in accordance with the tasks of the board member;
- attract qualified personnel;
- motivate board members to act in the best interests of the company;
- ensure the board member's liability.

¹³⁸ OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises – OECD, 2005. Online: <http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/34803211.pdf> (02.05.2013).

¹³⁹ Frederick, W. R. Enhancing the Role of the Boards of Directors of State-Owned Enterprises. OECD Corporate Governance Working Papers, No. 2. OECD Publishing, 2011.

¹⁴⁰ National Audit Office, report, „Omanikujärelevalve riigi osalusega äriühingutes ja sihtasutustes“, 2007. Online: <http://www.riigikontroll.ee/DesktopModules/DigiDetail/FileDownloader.aspx?FileId=10281&AuditId=1968> (02.05.2013).

From the company's point of view, the fee must ensure the following objectives:

- meet the company's financial situation;
- comply with the current state and foreseeable future trends of the company's field of activity;
- serve the company's business strategy and long-term interests;
- consider their ability to cope with external environmental changes;

Performance-related pay should ensure the following:

- the performance-related pay should only be used if it is sustainable in terms of the financial situation;
- payments should be based on pre-defined criterias;
- basic salary should be sufficient to dismiss the performance-pay;
- performance-pay must have a reasonable relation with the basic fee.

The board members can be paid severance when he or she is recalled from the board before the mandate expires. European Parliament resolution states that the severance should not be paid incase the board member has violated his or her obligations.¹⁴¹ Corporate governance code states that the severance should not be paid if it would harm the interests of the firm. The State Assets Act does not prohibit severance in case of inadequate performance. This interpretation has to be made based on the provisions of the Law of Obligations Act and the Commerical Code.

The fourth chapter deals with the declaration of interests of the board members. OECD requires that the state-owned enterprises follow the responsible business conduct.¹⁴² Part of the responsible business conduct regulates corruption. The Act Against Corruption states that board members have to declare their financial interests to the governing institution, who acts as the state-owned enterprise's owner if this requirement is set. During the writing of this study, the before mentioned requirement has not been set. Declaration of financial interests is a good method for discovering corruption but also quite restrictive method considering the board members constitutional rights.

¹⁴¹ European Commission 30. april 2009 recommendation 2009/385/EU. Online: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:120:0028:0031:ET:PDF> (02.05.2013).

¹⁴² OECD Guidelines for Multinational Enterprises – OECD, 2011. Online: <http://www.oecd.org/corporate/mne/48004323.pdf> (02.05.2013).

Kasutatud kirjandus

Kirjandus

1. Accountability and Transparency: A Guide for State Ownership – OECD, 2010. Arvutivõrgus: <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/accountability-and-transparency-a-guide-for-state-ownership9789264056640-en> (02.05.2013).
2. Arocena, P., Oliveros D. The efficiency of state-owned and privatized firms: Does ownership make a difference? International Journal of Production Economics, Vol. 140, No. 1, 2012.
3. Corporate governance in financial institutions and remuneration policies. Green paper. Euroopa Komisjon, 2. juuni 2010. Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/modern/com2010_284_en.pdf (02.05.2013).
4. EU corporate governance framework. Green paper. Euroopa Komisjon, 5. aprill 2011. Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/modern/com2011-164_en.pdf (02.05.2013).
5. Frederick, W. R. Enhancing the Role of the Boards of Directors of State-Owned Enterprises. OECD Corporate Governance Working Papers, No. 2. OECD Publishing, 2011.
6. Governance of State-Owned Enterprises in the Baltic States – Baltic Institute of Corporate Governance, 2012. Arvutivõrgus: http://corporategovernance.lt/uploads/docs/Governance_of_State-owned_Enterprises_in_the_Baltic_States.pdf (02.05.2013).
7. MacCarthaigh, M. Managing state-owned enterprises in an age of crisis: an analysis of Irish experience. Policy Studies, Vol. 32, No. 3, 2011.
8. Madise, Ü. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2012.
9. Meristo, M. Juhtorgani liikme sõltumatuse õiguslik reguleerimine. Bakalaureusetöö. Tartu Ülikool, 2010.
10. Riigi osalusega äriühingute, sihtasutuste ja mittetulundusühingute koondaruande 2011. aasta kohta. Rahandusministeerium, 2013. Arvutivõrgus: <http://www.fin.ee/doc.php?107726> (02.05.2013).

11. Riigikontroll, kontrolliaruanne, „Omanikujärelevalve riigi osalusega äriühingutes ja sihtasutustes“, 2007. Arvutivõrgus: <http://www.riigikontroll.ee/DesktopModules/DigiDetail/FileDownloader.aspx?FileId=10281&AuditId=1968> (02.05.2013).
12. Roper, J., Schoenberger-Orgad M. State-Owned Enterprises: Issues of Accountability and Legitimacy. Management Communication Quarterly, Vol. 25, No. 4, 2011.
13. Van der Hulst, M. The Parliamentary Mandate. A Global Comparative Study. Inter-Parliamentary Union, 2000. Arvutivõrgus: http://www.ipu.org/PDF/publications/mandate_e.pdf (02.05.2013).
14. Vutt, M. Raske juhtimisvea analüüs. Riigikohus. Tartu, 2008.
15. Wood, R. E. Compensation Committee Structure, Function and Best Practices. Kirkpatrick & Lockhart Nicholson Graham LLP, 2004. Arvutivõrgus: <http://www.klgates.com/files/Publication/f44a6446-4d3a-4847-a157-319c05d9667b/Presentation/PublicationAttachment/3900b2fd-2183-44e8-82d7-41bd4366f0f6/CompensationCommitteeStructure.pdf> (02.05.2013).

Kasutatud normatiivaktid

16. Eesti Vabariigi põhiseadus, 28. juuni 1992 – RT 1992, 26, 349; RT I, 27.04.2011, 2.
17. Elektriturseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus, 6. juuni 2012 – RT I, 28.06.2012, 1.
18. Karistusregistri seadus, 17. veebruar 2011 – RT I 21.03.2011, 3; RT I 26.03.2013, 16.
19. Karistusseadustik, 6. juuni 2001 – RT I 2001, 61, 364; RT I 20.12.2012, 13.
20. Krediidiasutuste seadus, 9. veebruar 1999 – RT I 1999, 23, 349, RT I, 29.06.2012, 12.
21. Konkurentsiseadus, 5. juuni 2001 – RT I 2001, 56, 332; RT I, 27.06.2012, 11.
22. Korruptsioonivastane seadus, 27. jaanuar 1999 – RT I 1999, 16, 276; RT I 30.03.2012, 24.
23. Korruptsioonivastane seadus, 6. juuni 2012 – RT I, 29.06.2012, 1.
24. Korruptsioonivastase seaduse ja kriminaalkodeksi muutmise seadus, RT I 2001, 58, 357.
25. Majandustegevuse registri seadus, 11. veebruar 2004 – RT I 2004, 12, 79; RT I 25.04.2012, 2.
26. Pankrotiseadus, 22. jaanuar 2003 – RT I 2003, 17, 95; RT I 21.12.2012, 14.

27. Riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise seadus, 24. märts 2004 – RT I 2004, 24, 166; RT I 2009, 57, 381.
28. Riigi poolt eraõiguslike juriidiliste isikute asutamise ja nendes osalemise seadus, 12. juuni 1996 – RT I 1996, 48, 942.
29. Riigikogu liikme staatuse seadus, 14. juuni 2007 – RT I 2007, 44, 316; RT I, 06.07.2012, 15.
30. Riigikogu töökorra seadus, 9. november 1992 – RT 1992, 46, 582; RT 1993, 6, 97.
31. Riigivaraseadus, 11. november 2009 – RT I 2009, 57, 381; RT I, 05.04.2013, 7.
32. Vabariigi Valitsuse seadus, 13.12.1995 – RT I 1995, 94, 1628; RT I 29.12.2012, 36.
33. Võlaõigusseadus, 26. september, 2001 – RT I 2001, 81, 487; RT I, 05.04.2013, 3.
34. Väärtpaberituru seadus, 17. oktoober 2001 – RT I 2001, 89, 532; RT I, 28.06.2012, 19.
35. Äriseadustik, 15. veebruar 1995 – RT I 1995, 26, 355; RT I, 18.12.2012, 8.
36. Vabariigi Valitsuse 5. juuli 1990 määrus nr 140 „Eesti Vabariigi riigiettevõtte põhimääruse“ kinnitamise kohta – RT 1990, 3, 48.
37. Vabariigi Valitsuse 10. jaanuari 2013 määrus nr 6 „Töötasu alammäära kehtestamine“ – RT I, 11.01.2013, 7.
38. Rahandusministri 22. veebruari 2010 määrus nr 10 Riigi osalusega äriühingu ja sihtasutuse nõukogu liikmete tasustamise kord ja tasude piirmäärad – RTL 2010, 9, 163; RT I, 12.11.2010, 13.
39. Rahandusministri 22. novembri 2010 määruse nr 57 „Riigi äriühingu ja sellise äriühingu, kus riigil on vähemalt otsustusõigus, ning riigi asutatud sihtasutuse auditikomitee moodustamise ja tasustamise ning töökorra põhimõtted“ – RT I, 26.11.2010, 6.
40. Hea ühingujuhtimise tava – Finantsinspeksioon, 2005. Arvutivõrgus: <http://www.fi.ee/failid/20050922HYT.pdf> (02.05.2013).
41. Euroopa Komisjoni 15. veebruari 2005 soovitus noteeritud äriühingute haldusorganite tegevülesanneteta liikmete ja haldus- või järelevalveorgani liikmete ülesannete ning haldus- või järelevalveorgani komisjonide kohta 2005/162/EÜ. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:052:0051:0063:ET:PDF> (02.05.2013).
42. Euroopa Komisjoni 30. aprilli 2009 soovitus millega täiendatakse soovitusi 2004/913/EÜ ja 2005/162/EÜ seoses noteeritud äriühingute haldus-, juhtiv- või järelevalveorgani liikmete tasustamiskorraga 2009/385/EÜ. Arvutivõrgus:

- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:120:0028:0031:ET:PDF> (02.05.2013).
43. Euroopa Parlamendi 7. juuli 2010. aasta resolutsioon noteeritud äriühingute haldus-, juhtiv- või järelevalveorgani liikmete tasustamise ning finantsteenuste sektori tasustamispoliitika kohta (2010/2009(INI)) (2011/C 351 E/08). Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:351E:0056:0061:ET:PDF> (02.05.2013).
44. OECD Guidelines for Multinational Enterprises – OECD, 2011. Arvutivõrgus: <http://www.oecd.org/corporate/mne/48004323.pdf> (02.05.2013).
45. OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises – OECD, 2005. Arvutivõrgus: <http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/34803211.pdf> (02.05.2013).
46. Baltic Guidance on the Governance of Government-owned Enterprises – Baltic Institute of Corporate Governance, 2010. Arvutivõrgus: http://corporategovernance.lt/uploads/docs/BICG_Guidance.pdf (02.05.2013).
47. Corporate Governance Guidance and Principles for Unlisted Companies in the Baltics – Baltic Institute of Corporate Governance, 2011. Arvutivõrgus: http://corporategovernance.lt/uploads/docs/Corporate_Governance_Guidance_and_Principles_for_Unlisted_Companies_in_the_Baltics_ENG.pdf (02.05.2013).

Kasutatud kohtupraktika

48. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus nr III-4/1-6/94.
49. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus nr 3-4-1-10-02.
50. Riigikohtu tsiviilkolleegiumi otsus nr 3-2-1-82-03.

Muud allikad

51. Eesti Vabariigi Õiguskantsleri ettepanek nr 1, 21. jaanuar 2008. Arvutivõrgus: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_ettepanek_nr_1_riigikogule_riigikogu_liikme_kuulumine_ariuhingu_n6ukogusse.pdf (02.05.2013).
52. Eidgenössische Volksinitiative 'gegen die Abzockerei', Schweizerische Bundeskanzlei. Arvutivõrgus: <http://www.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis348t.html> (02.05.2013).
53. „Elering tõstis juhtide palka 14 protsenti“. Äripäev. Arvutivõrgus: <http://www.ap3.ee/?PublicationId=31503ED6-39D4-4163-9D98-74AA1E3959CE&paperarticleid=11B61F3F-25B1-4F15-8C79-BF65649EA52A> (02.05.2013).
54. Euroopa Komisjoni 30. aprill 2009.a. soovitusel 2009/385/EÜ lisatud teatis. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0211:FIN:ET:DOC> (02.05.2013).
55. Indrek Teder, „Nõukogudest. Emotsioonitult“. Äripäev. Arvutivõrgus: <http://oiguskantsler.ee/et/oiguskantsler/suhted-avalikkusega/artiklid-ja-intervjuud/noukogudest-emotsioonitult> (02.05.2013).
56. Nasdaq OMX Balti, „Börs: Arco kahjustab väärtpaberituru usaldusväärsust“. Äripäev. Arvutivõrgus: <http://www.ap3.ee/article/2012/10/17/bors-arco-kahjustab-vaartpaberituru-usaldusvaarsust> (02.05.2013).
57. Rahandusministri 23.11.2012 kiri „Riigivaraseaduse muutmise seaduse eelnõu (301 SE)“ nr 1.1-11/15502. Arvutivõrgus: http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&page=pub_file&file_id=c9f4663a-71fc-452c-a165-1373fa3fb04e& (02.05.2013).
58. Riigikogu liikme staatuse seaduse § 28 muutmise seaduse eelnõu 201 SE. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems2&emshelp=true&eid=248032&u=20130429192224> (02.05.2013).
59. Riigikogu liikme staatuse seaduse § 28 muutmise seaduse eelnõu 429 SE. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems2&emshelp=true&eid=533661&u=20130429192235> (02.05.2013).
60. Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungi protokoll nr 109. Arvutivõrgus: http://www.riigikogu.ee/index.php?op=emsplain&page=pub_file&file_id=0fd2b33a-5ea3-49f4-b2c5-8a70430d7793& (02.05.2013).

61. Riigivara seaduse § 81 täiendamise seaduse eelnõu 398 SE. Arvutivõrgus:
<http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=4453af15-9a18-4d42-8f82-694732d707ae&> (02.05.2013).
62. Riigivara seaduse eelnõu 437 SE seletuskiri. Arvutivõrgus:
http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&page=pub_file&file_id=af287b96-4439-2fa7-919d-df7297d725d1& (02.05.2013).
63. Riigivara seaduse muutmise seaduse eelnõu 3 SE. Arvutivõrgus:
<http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=eb792baf-dfcf-4a4b-74bb-213eabc7cb6d&> (02.05.2013).
64. Riigivara seaduse muutmise seaduse eelnõu 301 SE. Arvutivõrgus:
<http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=7d54c5d9-d7ea-48c7-befd-2366a5d74253&> (02.05.2013).
65. Riigivara seaduse muutmise seaduse eelnõu 397 SE. Arvutivõrgus:
<http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=1a63ae7c-813c-4906-bb09-3f1988ca71dd&> (02.05.2013).
66. Riigivara seaduse muutmise seaduse eelnõu 664 SE. Arvutivõrgus:
<http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=b3810b43-8a78-8264-8ce7-54d290625d03&> (02.05.2013).

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina _____ Madis Meristo _____

(autori nimi)

(sünnikuupäev: _____ 28.04.1987 _____)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

_____ Riigi osalusega äriühingu juhtorganite õiguslik reguleerimine _____,

(lõputöö pealkiri)

mille juhendaja on _____ Andres Vutt _____,

(juhendaja nimi)

1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, __02.05.2013_____*(kuupäev)*